

La

Reconstruction et la Réparation

des

Immeubles d'habitation

détruits par suite d'actes de guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le 5 Juin 1943

PAR

Henri PECQUENARD

JURY } *Président :* M. Maurice PICARD.
 Suffragants : M. Henri MAZEAUD
 M. LAGARDE.

BEAUGENCY (Loiret)
IMPRIMERIE H. THIBAUT ET C^{ie}

1943

LA

RECONSTRUCTION & LA RÉPARATION

DES IMMEUBLES D'HABITATION

DÉTRUITS PAR SUITE D'ACTES DE GUERRE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses.

Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

La

Reconstruction et la Réparation

des

Immeubles d'habitation

détruits par suite d'actes de guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le 5 Juin 1943

PAR

Henri PECQUENARD

JURY	}	<i>Président :</i>	M. Maurice PICARD.
		<i>Suffragants :</i>	M. Henri MAZEAUD
			M. LAGARDE.



BEAUGENCY (Loiret)
IMPRIMERIE H. THIBAULT ET C^{ie}

1943



INTRODUCTION

1. — Le problème de la reconstitution d'après-guerre. — La guerre est le plus grand ennemi de l'humanité. Elle détruit tout ce qui est cher au cœur des hommes : leur vie, leur foyer, leur bien-être individuel, leurs richesses. Sur le plan collectif, elle ruine les progrès techniques, le patrimoine matériel, la morale publique et l'effort incessant des hommes de bonne volonté pour une meilleure organisation sociale.

Après son passage, toutes les forces du pays sont épuisées, ses richesses englouties, ses moyens de production saccagés, et la Nation se trouve en présence d'une œuvre immense de reconstruction à accomplir. Ce phénomène est de tous les temps, mais les conditions de la guerre moderne, son caractère total et universel ont multiplié le nombre et l'importance des dégâts. Les transformations que, depuis un demi-siècle, le progrès des techniques industrielles a apportées dans la production des richesses utiles, se sont accomplies parallèlement dans la création des moyens de destruction. L'homme paie ainsi chèrement la rançon de son intelligence et de son aberration.

Quelques semaines de guerre moderne accumulent davantage de destructions que les plus dures des guerres du passé. Le pays est atteint dans ses œuvres les plus profondes : la conséquence en est que les particuliers ne peuvent entreprendre, seuls, la tâche de relever les ruines et que l'intervention de l'Etat est indispensable.

C'est pour la Nation tout entière une question primordiale de survie. Quelle que soit l'issue de la lutte, le problème le plus urgent qui s'impose, dès la cessation des hostilités, à l'attention du Gouvernement, est donc d'organiser la reconstitution matérielle du pays, faire renaître les activités fécondes du temps de paix, recréer les richesses, renouveler les réserves anéanties.

Cette reconstitution matérielle embrasse tous les domaines de l'activité nationale, puisqu'aucun d'eux n'est resté étranger au conflit. Elle pose un ensemble complexe de questions sur tous

les plans économique, industriel, commercial, agricole, immobilier...

2. — Caractères de la reconstruction immobilière. — La reconstruction immobilière, qui est l'objet de cette étude, répond sans doute au besoin le plus immédiat : toute activité exige un abri, tout foyer requiert une demeure. Elle présente elle-même un certain nombre d'aspects essentiels qui intéressent inégalement le législateur et le juriste. Problème des matières premières, de la main-d'œuvre, de la direction des travaux, enfin, du financement de la dépense. A chaque stade de la reconstruction, le rôle du propriétaire sinistré sera naturellement prépondérant dans un régime basé sur le droit de propriété individuel, mais l'intervention de l'Etat, des collectivités publiques, soit encore des groupements de propriétaires sinistrés, jouera de façon continue puisqu'il s'agit d'une œuvre de restauration d'intérêt général. Cette collaboration nécessaire des particuliers et de l'Etat se pose à l'origine de toutes les questions intéressant la reconstruction : principes directeurs, exécution des travaux, financement : c'est le cœur même de notre étude.

Nous limiterons notre travail à l'examen des mesures prises après la guerre de 1939-1940, en vue de faciliter la reconstruction des immeubles d'habitation détruits ou endommagés par suite de faits de guerre. Nous laisserons donc de côté la question des immeubles industriels et commerciaux et celle des immeubles appartenant aux collectivités et établissements publics. La reconstruction des premiers est davantage du domaine industriel et économique que du domaine purement immobilier. Pour la reconstruction des seconds, il ne peut y avoir répartition des charges entre les particuliers et l'Etat, les collectivités étant seules et directement intéressées.

La reconstruction des immeubles d'habitation, ouvre d'ailleurs à nos recherches un champ très vaste, les problèmes qu'elle pose participent à la fois du droit privé et de droit public, du droit civil et du droit administratif.

Problème de collaboration entre les particuliers et les Services publics, représentants de la société, avons-nous dit : cette notion vient tout naturellement à l'esprit, tant parce que la destruction a été une manifestation directe de la guerre, fait social, qu'en raison de l'ampleur extraordinaire de l'œuvre à accomplir. Mais il s'en faut que cette notion soit simple, précise dans son contenu, déterminée quant à ses conséquences. Longtemps méconnu, aujourd'hui encore discuté dans son fondement et dans ses modalités, le principe de l'obligation de l'Etat en

matière de réparation des dommages de guerre a soulevé et suscite encore des controverses véhémentes.

Nous ne tenterons pas l'étude théorique du droit à réparation des victimes de dommages de guerre ; le sujet, pour intéressant qu'il soit, nous entraînerait trop loin : l'interdépendance des principes juridiques et des conceptions politiques et sociales, comme la complexité des faits économiques ne permettent pas d'aborder un tel problème avec l'espoir d'en dégager les solutions sur le seul plan juridique. Le droit à l'état pur n'existe pas dans la réalité des phénomènes sociaux, il est le reflet de leur évolution constante. Prétendre déterminer d'une façon abstraite les obligations de l'Etat en matière de réparation des dommages de guerre implique un jugement sur le régime même du pays. Ce serait actuellement présomptueux et vain. Nous ne pensons pas, toutefois, qu'il soit possible d'apprécier utilement le système actuel des lois de reconstruction sans avoir tenté au préalable de préciser les idées générales sur lesquelles peut s'appuyer le législateur et de dégager les principes juridiques mis en application.

3. — Recherche des principes juridiques. — Des dégâts ont été causés à des propriétés privées ; quelles actions cette destruction peut-elle faire naître au profit de leur détenteur ? Qui doit supporter la perte, le particulier en vertu de l'axiome *res perit domino* ou la collectivité en tant que responsable de la guerre ?

Si l'Etat intervient, quelle sera la source de son obligation : responsabilité civile, principe de solidarité, notion d'utilité sociale ?

Si la victime peut invoquer un droit, quelles en seront la nature et l'étendue ? Il est donc nécessaire, pour l'Etat, en cette matière comme en toute autre, de fixer une doctrine juridique avant de poser les solutions du problème.

Le moyen le plus efficace d'orienter cette recherche est de faire appel à l'histoire. L'expérience des hommes, hélas, est riche en exemples de destructions par suite de faits de guerre, celle des Français surtout, puisqu'en trois quarts de siècle, certains départements ont connu leur troisième invasion. Mais il ne faut pas escompter de l'enseignement du passé plus qu'il ne peut donner, ni croire qu'il dictera les solutions impérieuses du présent. Les doctrines juridiques évoluent plus vite que les règles scientifiques, les lois sociales sont incertaines, les retours en arrière sont fréquents. Nous constaterons que les différentes théories qui virent successivement le jour, se sont modelées sur les opinions politiques provisoires de chaque époque ; dans une

pareille étude, il est nécessaire de rejeter tout dogmatisme et de tenir compte des multiples facteurs qui influent sur les décisions des gouvernements, et de l'extrême relativité des faits sociaux.

Le seul souhait que nous puissions formuler est que, dans le domaine particulier qui nous occupe, les solutions législatives ne s'écartent pas trop de l'idéal de justice du moment et des aspirations essentielles des citoyens. C'est le critérium sur lequel nous essaierons de fonder notre jugement et de baser l'appréciation critique de l'œuvre gouvernementale de reconstruction entreprise après la guerre de 1939-1940.

4. — Difficultés de la situation actuelle. — Il y a lieu, au seuil de cette étude, de souligner les difficultés matérielles immenses, qui entravent l'effort de reconstruction. Les jours présents s'écoulent lentement sous le signe du provisoire et de l'incertain. L'armistice n'est pas la paix, il ne crée rien de définitif, il laisse subsister toutes les possibilités futures. Mais il impose la stagnation des efforts de redressement, la négation de toute œuvre d'envergure.

La France dépouillée est privée de matériaux, de machines, d'énergie, de moyens de transports ferroviaires et routiers. Elle n'est libre ni dans sa volonté, ni dans l'expression de sa pensée, elle subit l'occupation du vainqueur, l'absence de ses prisonniers et toutes les répercussions d'une guerre qui ne s'est écartée momentanément de son territoire national que pour s'étendre de proche en proche à tous les confins du monde. Sur notre sol même, les destructions continuent et certaines régions restent trop exposées pour qu'il soit question de les reconstituer dès maintenant.

De plus, outre le formidable tribut de guerre qu'elle doit payer, la France est divisée en plusieurs zones entre lesquelles les relations sont difficiles et coupée maintenant de toutes ses colonies.

Provisoire aussi est la situation politique présente de notre malheureux pays, provisoires sa paralysie économique, son Gouvernement et ses lois. N'est-il pas paradoxal, dans ces conditions, ou tout au moins prématuré, de parler de reconstruction ?

Quel contraste donc entre les circonstances d'aujourd'hui et la situation au lendemain de 1918 ! Alors, dès le dernier coup de canon, la France put mettre en œuvre toute son activité pour reconstituer son patrimoine détruit, disposer de toutes ses richesses restées intactes, d'une partie de celles du vaincu, compter sur l'aide de ses voisins et alliés, enfin, prétendre à une in-

demnité de guerre, qui rejetterait sur l'ennemi une part du fardeau de la réparation.

Une autre différence avec la situation de 1918, et qui modifie la nature des problèmes à résoudre, tient au caractère même des opérations militaires. Dès l'automne de 1914, le front de la bataille était à peu près fixe et, pendant 4 ans, quelques départements seuls subirent le poids de la lutte ; on les a appelés « les régions dévastées », aucune parcelle du sol ne fut épargnée, des villes entières ont été complètement anéanties, telles Albert, Verdun, etc... mais le reste du territoire a peu souffert. Dans la courte campagne de juin 1940, au contraire, la guerre de mouvement des divisions motorisées et les bombardements aériens ont atteint plus de la moitié du territoire. Les destructions ont été moins systématiques et totales, sauf en certaines régions de superficie relativement réduite, mais elles sont réparties jusqu'au cœur même du pays. On n'aura donc pas à craindre, comme en 1919, que certaines régions demeurent définitivement mortes et stériles et ce sera un souci, d'ailleurs illusoire, comme l'expérience l'a montré, épargné au législateur, mais l'effort de reconstruction sera plus dispersé, partant moins cohérent.

5. - Caractères et dualité de la législation. — Enfin, dans la mesure où nous essaierons d'analyser la philosophie des lois actuelles de reconstruction, notre étude se heurtera à l'absence des discussions publiques qui provoquent nécessairement le bouillonnement des idées. Dès le début de la dernière guerre, la question de la réparation des dommages avait été posée devant l'opinion publique, tous ses aspects avaient été évoqués au cours de nombreux débats parlementaires, des commissions en avaient poursuivi l'étude. Dans la presse, dans les revues, par des conférences, les controverses s'étaient ouvertes. Des groupements de défense des sinistrés faisaient entendre leurs voix, les facultés de droit, enfin, avaient défini les éléments du problème, et mis en évidence certaines solutions juridiques que la législation a, en principe, consacrées. Sans doute, ce n'est qu'en avril 1919 que la loi sur la réparation des dommages de guerre vit le jour, mais toutes ses modalités avaient fait l'objet de si longs et passionnés débats, qu'aucune des intentions des législateurs n'était restée dans l'ombre, et que tous les principes juridiques avaient été exposés.

Rien de tel aujourd'hui : les textes dont nous aurons à poursuivre l'étude ont été élaborés dans le silence d'un cabinet ministériel, leur publication n'a été l'objet d'aucun débat public, et pour cause ; la tribune du Parlement est muette, la presse

inexistante et les commentaires officiels très rares. Nous sommes en présence de textes d'urgence, destinés à faciliter les reconstructions les plus immédiatement nécessaires. Les moyens matériels et financiers du Gouvernement sont limités, son souci est de parer aux besoins les plus exigeants et non d'édifier une construction juridique impeccable.

Il nous semble pourtant que, malgré leur caractère fractionné, transitoire, malgré les modifications qui y ont déjà été apportées et celles qu'on peut encore attendre, les textes nés au lendemain du désastre méritent quelque attention et peuvent faire l'objet d'une étude féconde, car il ne paraît pas douteux qu'ils ont dégagé, dès maintenant, les caractères juridiques et pratiques essentiels de la future charte de la reconstruction.

La nouvelle législation concernant la réparation des dommages causés aux biens ne comporte pas un texte unique de portée tout à fait générale comparable à la loi du 18 avril 1919. Elle se caractérise, au contraire, par une dualité de textes parce qu'elle distingue essentiellement la *réparation* des immeubles ayant subi des dégâts limités, dont la remise en état peut être effectuée rapidement et la *reconstruction* des immeubles totalement ou partiellement détruits. Dans la première hypothèse, une loi de portée générale a donné des solutions applicables à tous les immeubles quelles qu'en soient la destination et la nature, c'est la loi du 5 août 1940, reprise et coordonnée par la loi du 9 février 1941, puis modifiée par la loi du 12 juillet 1941, n° 3088, toujours en vigueur.

Dans le second cas, où la reconstruction totale ou partielle est à envisager, nous n'avons que des textes spéciaux à portée limitée et qui s'appliquent d'abord aux immeubles d'habitation et agricoles (c'est la loi du 11 octobre 1940, modifiée et codifiée par la loi du 12 juillet 1941, n° 3087, elle-même modifiée par les lois des 8 novembre 1941 et 7 octobre 1942 (n° 998), puis aux immeubles industriels et commerciaux (voir la loi du 1^{er} juillet 1941 sur les avances à ces sortes d'entreprises et celle du 28 octobre 1942 (n° 907), relative à la reconstitution des entreprises industrielles, commerciales et artisanales); enfin, aux immeubles appartenant aux collectivités et établissements publics (loi spéciale du 12 juillet 1941).

Ces deux séries de lois, en même temps qu'elles organisent l'ensemble de la reconstitution immobilière, accordent aux sinistrés de très appréciables subventions et posent le principe de la participation financière de l'Etat aux dépenses de restauration.

Enfin, chacune d'elles est assortie de dispositions particulières

ayant pour but de faciliter aux propriétaires ou aux détenteurs des immeubles endommagés ou détruits l'obtention de prêts à moyen et à long terme, destinés à couvrir la partie des dépenses de réparation ou de reconstruction, non prise en charge par l'Etat.

Des conventions prévoyant les modalités de prêts à un taux d'intérêt très faible, ont, en outre, été passées entre l'Etat d'une part, le Crédit Foncier de France et le Sous-Comptoir des Entrepreneurs, d'autre part. Les caractères particuliers de ces emprunts, constituent une innovation fort avantageuse pour les propriétaires sinistrés et intéressante au point de vue juridique et hypothécaire, mais leur mise en application a soulevé et soulèvera encore d'assez nombreuses difficultés (1).

6. — Plan et division de l'étude. — Nous constaterons, au cours de cette étude, qu'à la différence de l'après-guerre 1918 les lois nouvelles n'ont point pour objet de réparer le préjudice subi par les sinistrés, dans leur patrimoine, mais de reconstruire des immeubles utiles à la Nation. Nous verrons encore que la reconstruction est tout entière placée sous le signe de l'intérêt général et du sacrifice des libertés individuelles à la discipline collective.

Ces conceptions nouvelles confèrent à la législation dont nous abordons l'étude des caractères assez nettement différents de ceux dont était empreinte la législation de 1919, consacrée avant tout à la réparation juridique des préjudices individuels. Il s'ensuit que les lois nouvelles mettent au premier plan la solution technique des problèmes matériels de la reconstruction et négligent quelque peu l'édifice juridique.

Les observations générales qui précèdent tracent et justifient le plan que nous allons adopter pour la présentation de notre travail qui sera divisé en trois parties.

Dans la première, nous examinerons quelle est la situation juridique du propriétaire immobilier, victime de dommages de guerre et quels peuvent être les fondements rationnels de l'intervention de l'Etat dans l'œuvre de réparation. Cette étude nous conduira à exposer les différentes conceptions théoriques émises

(1) Voir les prêts aux entreprises industrielles, commerciales et artisanales que le Crédit National est habilité à concéder par l'article 18 de la loi du 28 octobre 1942 et les arrangements financiers prévus dans le même esprit entre cet organisme et l'Etat.

à ce sujet et les solutions concrètes appliquées historiquement en France.

La deuxième partie sera consacrée à l'examen d'ensemble des méthodes et des moyens techniques de reconstruction organisés par les lois de 1940-1941. Nous y verrons le rôle prépondérant que s'est attribué l'Etat dans cette œuvre de rénovation nationale, qu'il ne se borne pas à contrôler, mais dont il assume la direction active par l'intermédiaire d'un organisme nouveau : le Commissariat à la reconstruction.

Ces méthodes marquent, en outre, le triomphe de la notion d'urbanisme.

Enfin, au cours de la troisième partie, nous étudierons l'organisation juridique et financière élaborée par les lois nouvelles. Nous insisterons particulièrement sur le caractère et l'importance de l'aide financière, partielle et forfaitaire, accordée par l'Etat aux propriétaires sinistrés.

Puis nous consacrerons un chapitre important à l'étude des prêts hypothécaires institués au profit des propriétaires d'immeubles endommagés ou détruits, en vue de leur permettre de faire face à la partie des dépenses de restauration laissée à leur charge.

PREMIÈRE PARTIE

La situation juridique de la victime d'un dommage de guerre immobilier.

7. — Quels peuvent être les recours de la victime. — La guerre est un fait collectif, anonyme ; celui qui en est victime dans sa personne ou dans ses biens ne peut s'adresser à aucun particulier pour lui dire : « j'ai subi par ta faute un dommage, il faut le réparer ».

Les règles élémentaires de la responsabilité civile sont ici sans application possible : d'une part, l'auteur individuel du dommage est inconnu ; d'autre part, il n'a pas agi librement et ne peut être considéré comme personnellement responsable : le vrai responsable c'est l'Etat ennemi.

Mais si la conscience humaine constante dans son idéal de justice, souhaite instinctivement voir transposées sur le plan universel les règles du droit privé, il n'existe, dans le droit positif international, aucun texte analogue à l'article 1382 du Code civil, ouvrant au profit du particulier une action directe en responsabilité contre l'auteur du dommage, non plus qu'aucun tribunal susceptible de lui faire obtenir réparation. Cela est aussi vrai que la victime appartienne à la nation victorieuse ou qu'elle dépende du pays vaincu.

Pratiquement, il ne saurait donc y avoir de recours direct de la part de la victime contre l'Etat étranger ; les seuls rapports juridiques qu'on puisse concevoir dans l'état actuel du droit, entre un individu et une collectivité nationale, s'établissent entre cet individu et l'Etat dont il est le ressortissant. Des contacts entre Etats seront ensuite possibles, s'il y a lieu. On passe ainsi du domaine du droit public dans celui du droit international.

Il est évident, dans ces conditions, que si les ressortissants de l'Etat victorieux peuvent obtenir ainsi de l'adversaire une indemnité de réparation, les victimes appartenant à la nation

vaincue devront perdre l'espoir d'une indemnisation par l'ennemi. Cela d'ailleurs, c'est la loi de la guerre, c'est-à-dire, la négation de l'équité.

Un pareil résultat montre que si les dommages causés par les faits de la guerre aux propriétés privées peuvent et doivent servir de base à une réclamation pécuniaire, il faut chercher ailleurs le fondement du droit à réparation de la victime.

8. — Division de cette partie. — En fait, c'est surtout sur le terrain du droit public interne que la question de la réparation des dommages de guerre a été de tous temps posée, et c'est à la lumière des principes de la responsabilité de la puissance publique et du but social de l'Etat qu'ont été édifiées les différentes théories qui ont vu successivement le jour en la matière. Les règles du droit civil n'ont été invoquées qu'à titre subsidiaire.

Nous allons exposer, dans cette première partie de notre ouvrage, d'abord les conceptions qui ont sacrifié, au profit exclusif de l'Etat, l'intérêt des victimes de la guerre (*chapitre premier*) ; puis celles qui ont édifié le droit à réparation des victimes en le basant sur le principe juridique individualiste de l'équité (*chapitre deuxième*), enfin, celles qui, reconnaissant à la charge de l'Etat l'existence d'une obligation certaine, la basent sur le principe de l'utilité sociale (*chapitre quatrième*).

Un chapitre intermédiaire (*le troisième*) sera, en outre, consacré à l'exposé sommaire de la législation de reconstruction et des résultats obtenus après la guerre de 1914-1918. Cette connaissance nous semblant indispensable à la compréhension des lois de 1940 et 1941.

CHAPITRE PREMIER

LA PRIMAUTÉ DE L'INTÉRÊT DE L'ÉTAT ET LE SACRIFICE DES VICTIMES DE LA GUERRE

L'idée d'un droit à réparation des dommages issus de la guerre est une notion relativement récente, une conquête de la philosophie juridique individualiste sur la conception autoritariste de l'Etat. Les recherches que nous allons faire nous feront suivre une des manifestations historiques les plus remarquables du conflit éternel qui oppose l'individu à la collectivité. Aujourd'hui encore, la question n'est pas tranchée, et, si notre civilisation démocratique postule, en dernière analyse, que l'individu est le but final de la société, les doctrines « communautaires », actuellement propagées, marquent la revanche de l'étatisme et l'étouffement de l'individu. Pratiquement, et malgré l'évolution des principes, la reconnaissance du droit à réparation est née au cours de la guerre 1914-1918. Jusqu'à cette époque toute récente, le préjudice des destructions et la charge de la reconstitution ont, en fait, été supportés presque exclusivement par les sinistrés.

L'étude des solutions qui ont consacré le sacrifice des victimes de la guerre comprend donc toute la période antérieure à 1914.

Nous allons d'abord l'examiner brièvement (1^{re} section) ; nous énoncerons ensuite les principaux arguments développés à l'appui de ces législations successives (2^e section).

I^{re} SECTION.

La législation antérieure à 1914.

9. — L'évolution historique. — Dans notre ancien droit, la question ne se posait même pas : la conception traditionnelle de l'Etat et l'absolutisme du pouvoir royal ne permettaient pas d'envisager l'existence d'un droit quelconque au profit des particuliers contre le roi à l'occasion des faits de guerre.

Non pas que l'ancien régime ait toujours expressément soutenu que les biens des particuliers étaient la propriété du monarque : la notion moderne du droit de propriété plutôt qu'une création soudaine de la Révolution, est le terme d'une évolution qui se poursuivait depuis le ^{xvi}^e siècle.

Mais l'idée de la souveraineté royale était en opposition absolue avec la reconnaissance d'une obligation juridique quelconque à la charge de l'Etat, basée sur le principe de la responsabilité de la puissance publique à l'occasion d'un acte de gouvernement tel que la guerre. On ne pouvait pas davantage concevoir l'existence d'une autorité judiciaire supérieure à celle du roi et susceptible, contre la volonté de ce dernier, d'imposer des charges aux finances royales : les victimes ne pouvaient donc compter que sur la générosité du souverain, exécutant une obligation morale, sur l'octroi de secours. Et quelle que soit la notion que le roi se fit de son devoir d'indemniser les victimes de la guerre, les subsides ne pouvaient être que parcimonieusement distribués car le Trésor royal était toujours vide.

Les principes nouveaux d'égalité et de fraternité entre les citoyens, comme celui d'indivisibilité de la Nation permettant seuls d'entrevoir l'existence possible d'un droit à réparation des victimes de la guerre.

10. — La période révolutionnaire. — L'Assemblée législative par décret du 11 août 1792 a formulé pour la première fois le principe fondamental de l'obligation de l'Etat : « voulant donner « aux nations étrangères le premier exemple de la fraternité qui « unit les citoyens d'un peuple libre, et qui rend commun à tous « les individus du corps social le dommage occasionné à l'un de « ses membres ». Mais le même texte ajoute « qu'il importe de « proportionner aux besoins et aux ressources individuelles les « secours que la situation du Trésor public permettra d'accorder ». Ce correctif d'ordre financier substitue en fait au droit à indemnité, un système d'assistance.

Voici les grandes lignes de ce décret : il est accordé des secours aux citoyens « qui auront perdu par le fait des ennemis « extérieurs, tout ou partie de leurs propriétés ». Seules les destructions du fait de l'ennemi donnent droit à dédommagement à l'exclusion de celles provenant des armées nationales. En second lieu, ce ne sont pas les tribunaux qui constatent le droit à indemnité et en fixent le quantum, c'est le corps législatif. Enfin « les secours et indemnités seront proportionnés à la « fortune qui reste aux citoyens après la dévastation », et « les « citoyens revêtus d'une fonction publique et ceux qui portent

« actuellement les armes pour le service de la Patrie, recevront toujours une indemnité égale aux pertes qu'ils auront souffertes dans leurs propriétés » (1).

C'est donc un système de secours au profil des nécessiteux, des fonctionnaires et des combattants.

La Convention Nationale, par son décret du 27 février 1793, établit positivement le droit à réparation intégrale, véritable droit de créance reconnu à l'occasion de tous les dommages résultant du fait de l'ennemi et du fait des armées nationales au profit de toutes les victimes de la guerre sans distinction. La seule restriction est l'institution d'un « certificat de civisme » dont la victime doit justifier pour avoir droit à la réparation. Cette exigence se justifie fort bien par les circonstances : n'oublions pas que la guerre étrangère se double d'une guerre civile et qu'il ne peut être question d'indemniser les pertes subies par les rebelles qui font cause commune avec l'ennemi. D'ailleurs, un autre décret du 4 mars 1794 étend le droit à réparation aux victimes de la guerre civile et ouvre un premier crédit de 20 millions. Comme, à l'époque, les tribunaux administratifs n'existent pas encore et qu'on se méfie des tribunaux judiciaires en souvenir des empiétements des anciens « Parlements », c'est le Conseil exécutif qui fixe le montant des indemnités.

Bien qu'en théorie les possibilités du Trésor n'aient pas été prises en considération, en fait les difficultés financières ne permirent pas à la Convention d'indemniser toutes les victimes.

11. — Directoire. Empire. Restauration. — La réaction contre le droit à réparation intégrale commence d'ailleurs avec le Directoire ; l'influence des idées théoriques, généralement génératrices de lois justes, disparaît à mesure que le Gouvernement s'écarte de l'idée démocratique. La loi du 19 vendémiaire an VI (10 octobre 1797) revient à la notion de secours et assimile la guerre à la grêle, aux inondations, aux incendies.

Sous l'Empire, un décret du 5 prairial an XII (25 mai 1804) accorde des indemnités à la suite des bombardements des Anglais. Même politique de faibles secours sous la Restauration. La loi de finances du 28 avril 1816 prévoit un crédit de 10 millions, et, en outre, des dégrèvements pour les départements qui ont le plus souffert pendant l'invasion de 1815. Certains matériaux sont, de plus, mis à la disposition des sinistrés.

Jusqu'à la guerre de 1870, l'Etat s'efforce de préciser et de

(1) Article 10 et 14 du dit décret.

développer davantage ses droits contre les particuliers, il reste totalement irresponsable à leur endroit, c'est l'épanouissement de la théorie juridique des actes de Gouvernement et surtout du principe de l'irresponsabilité de l'Etat à raison des cas fortuits et de la force majeure. Nous reviendrons plus loin sur ces notions.

12. — La guerre de 1870 et la période antérieure à 1914. — Le Conseil d'Etat, devenu peu à peu un véritable tribunal administratif, continue à repousser tout droit à réparation, si ce n'est, progressivement, à l'occasion des destructions volontaires effectuées par les armées nationales en dehors de la bataille elle-même.

Après les destructions de la guerre de 1870-71, l'Assemblée Nationale, émue du sort des sinistrés, nomme une grande commission de 45 membres qui adopte le principe de la réparation intégrale, mais ce projet est combattu énergiquement par Thiers qui invoque à la fois la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat et « les intérêts de l'Etat, qui, lui aussi, a beaucoup souffert et mérite des ménagements ».

Il est suivi par l'Assemblée Nationale et la loi du 11 septembre 1871, reconnaît seulement le principe des « dédommagements ». C'est encore la solution du secours gracieux, pur don de la générosité nationale. « Il ne s'agit pas ici d'une dette », disait M. Thiers, « il s'agit d'un acte de bienfaisance, de générosité nationale. Dans ce cas-là on ne secourt que l'infortune démontrée, l'infortune navrante, celle qui a besoin d'un secours immédiat, et ensuite, on ne le fait que dans la mesure des ressources de l'Etat ».

Une loi de 1874 complète ces dispositions en accordant le dédommagement intégral à tous ceux qui auront subi « un préjudice matériel et direct résultant des mesures de défense qui ont été prises par l'autorité militaire française » ; c'est la consécration légale de la théorie du Conseil d'Etat excluant du droit de réparation à la fois les destructions causées par l'ennemi et celles causées par les armées nationales pendant le cours du combat.

En fait, le montant des dommages « directs » évalués à 657 millions fût arrêté, en 1896, à 420 millions ; l'Etat, pour cette catégorie même de dommages qu'il acceptait de prendre en charge, ne tint donc pas ses engagements. Il faudra attendre les premiers mois de la guerre de 1914 pour voir triompher le principe de l'indemnisation des victimes de la guerre par l'Etat, au titre d'une véritable obligation juridique.

II^e SECTION.

Exposé des doctrines.

Aux prises avec les supplications angoissées des victimes de la guerre sollicitant son aide, et les exigences de la conscience publique, qui, aux époques de liberté notamment, sentait obscurément que la nation tout entière était atteinte par les pertes et les ruines de la guerre, et que c'était une iniquité monstrueuse de laisser à la charge de quelques-uns de ses membres, les souffrances imméritées et le préjudice matériel, l'État, pour repousser le principe d'une obligation juridique, s'est retranché derrière diverses notions de droit privé ou public, dans lesquelles il a prétendu trouver le fondement de son abstention. Les principales sont la théorie de la force majeure, celle de l'irresponsabilité de la puissance publique, quant aux conséquences des actes de gouvernement, enfin, la sauvegarde du Trésor public.

13. — Absence de contrat de droit public et de notion de délit. — D'après notre droit, les obligations juridiques ne peuvent naître que des contrats, des quasi-contrats, des délits ou des quasi-délits, or, il n'est pas possible, ont dit les adversaires du droit de réparation, de trouver dans l'une quelconque de ces sources d'obligations une base juridique irréfutable permettant à la victime du dommage d'attaquer l'État en indemnisation.

Il n'y a même pas, en effet, « l'apparence d'une sorte de contrat de droit public, par lequel l'État s'obligerait à empêcher la guerre, et serait, dès lors, tenu d'en réparer les conséquences. Au contraire, par tous ses actes, ainsi que par les déclarations les plus solennelles, il affirme son devoir de la faire non seulement quand il y sera contraint par la nécessité de se défendre contre une agression, mais encore toutes les fois que l'existence de son intérêt matériel ou le sentiment de sa dignité dont il est le seul juge. Dans cette pensée et dans ce but, il impose aux individus, même pendant la paix, et sans se croire obligé à aucune compensation, de lourds sacrifices (1) ».

Encore moins peut-on chercher le fondement du dommage dans l'idée de délit ou de quasi-délit, c'est-à-dire de la faute : l'État fait son devoir en faisant la guerre, puisqu'il accomplit

(1) Rapport Desplas, n° 2345, du 13 juillet 1916, devant la Commission parlementaire.

ainsi un des services publics essentiels qui lui incombent ; la défense par les armes de la société, en vue de laquelle il a été institué. Et il n'est pas responsable du fait que la guerre ne peut être menée sans destructions, ni dommages ; cela tient à la nature même des choses ; et, nous en arrivons à l'argument qui a été tant de fois invoqué comme décisif par les civilistes et hommes d'Etat qui rejetaient le droit à réparation des victimes de la guerre : la forme majeure.

14. — La notion de force majeure et de cas fortuit. — L'ancienne conception de la guerre excluait, en effet, toute idée de justice ; la force aveugle annihilait totalement le droit, la guerre apparaissait comme le type même de la force majeure, le « fléau calamiteux » contre lequel la volonté de l'homme est impuissante au même titre que les phénomènes cosmiques, la grêle, les inondations, l'incendie, c'est-à-dire ce qui résulte d'un événement indépendant de la volonté humaine, et, que cette volonté n'a pu, ni prévoir, ni conjurer. L'assimilation de la guerre à un cas fortuit extraordinaire, est d'ailleurs exprimée en termes formels dans notre Code civil, à l'article 1773, qui, réglant les rapports du bailleur et du preneur (après que l'article 1772 ait prévu que « le preneur peut être chargé des cas « fortuits, par une stipulation expresse »), est ainsi conçu : « Cette stipulation ne s'entend que des cas fortuits ordinaires, « tels que grêle, feu du ciel, gelée ou coulure. Elle ne s'entend « pas des cas fortuits extraordinaires, tels que les ravages de « la guerre ou une inondation, auxquels le pays n'est pas ordi- « nairement sujet, à moins que le preneur n'ait été chargé de « tous les cas fortuits prévus ou imprévus ». Voilà donc la guerre expressément rangée au nombre des cas fortuits imprévisibles, dont la conséquence normale conforme à la théorie générale de la force majeure est de dénouer les conventions des parties et d'éteindre les obligations.

L'ancien adage *res perit domino* trouve en notre matière son application absolue, la perte est supportée par le seul propriétaire.

Et, il est vrai que, selon les principes juridiques les plus certains et les mieux établis, la force majeure est exclusive de toute responsabilité : à plus forte raison, a-t-on pu prétendre que la guerre, considérée comme cas fortuit extraordinaire, cataclysme naturel et expression de la fatalité, ne peut servir de base à une obligation de l'Etat, ni étayer un droit de la victime à une indemnisation du préjudice causé. Pas plus que la victime d'une inondation n'a de recours en indemnité contre

l'Etat, la victime d'un dommage de guerre ne peut invoquer un droit de créance contre la société : dans les deux hypothèses, il y a cas fortuit dont l'Etat n'est pas juridiquement responsable.

C'est sur cet argument de la « force majeure », exclusive de responsabilité que le Conseil d'Etat s'est appuyé, jusqu'en 1914 pour rejeter au fond, les recours pour dommages de guerre dont il acceptait de connaître, c'est-à-dire, ceux causés par les opérations sur le sol national. Les recours pour dommages causés hors du territoire étaient, en effet, et sont encore actuellement, déclarés irrecevables. Et c'est très précisément parce que la force majeure ne pouvait plus alors être invoquée que le Conseil d'Etat et le tribunal des conflits ont, pour les dommages causés sur le sol national, accepté au fond les recours pour dommages et reconnu le droit à l'indemnité, dans le seul cas où « le dommage causé par les autorités nationales n'était pas « une conséquence nécessaire et impérieuse de la lutte. » (Tribunal des Conflits, 11 février ; 15 mars 1875). La théorie de la force majeure servait donc à rejeter le recours des victimes d'abord pour tous les dommages causés par l'ennemi, ensuite pour tous ceux occasionnés par les armées nationales ou alliées dans le cours du combat et au cours d'opérations impérieusement commandées par les nécessités de la lutte.

On admettait, au contraire, que si le dommage subi par le particulier trouvait sa cause dans une opération ou mesure militaire, que l'autorité administrative ou militaire avait décidée librement, il y avait lieu d'appliquer les règles de la responsabilité de l'Etat en matière administrative.

Il semble, bien que la question soit controversée, que la doctrine du Conseil d'Etat n'a pas varié, et que la solution traditionnelle de la guerre, cas de force majeure exonérant l'Etat de toute responsabilité, serait encore invoquée dans tous les cas où une loi précise, telles celles de 1919 et de 1940 et 1941, ne créerait pas un recours spécial et autonome au profit des victimes de la guerre.

15. — L'irresponsabilité de la puissance publique à l'occasion des actes de Gouvernements. — Si la guerre apparaît pour le particulier comme un cas de force majeure, elle présente pour l'Etat un autre caractère : celui d'être un « acte de Gouvernement ». Le droit de faire la guerre est, en effet, l'apanage de la puissance publique, la manifestation la plus haute de la souveraineté.

La théorie des actes de Gouvernement est née au moment où les recours contentieux ont commencé de s'organiser et de se

développer au profit des particuliers, à l'encontre de l'Administration. Ces recours étaient normalement portés devant le Conseil d'Etat, tribunal administratif de droit commun, soit en vue d'annuler une décision, soit pour allouer une indemnité. Il nous est nécessaire, pour préciser le contenu de cette notion et comprendre comment elle permet de rejeter les recours des victimes de guerre, de rappeler sommairement l'évolution des règles françaises de la responsabilité de l'Etat.

Au cours de la marche des services publics, bien des dommages sont causés. Très souvent, les particuliers en sont les victimes, le problème se pose de savoir s'ils peuvent obtenir réparation, et comment. Pendant très longtemps, le problème a été résolu d'une manière très simple : les particuliers n'avaient droit d'obtenir quoi que ce fût des personnes morales. C'était un principe sous l'Ancien Régime que le souverain était irresponsable. La Constituante transporta à la Nation la souveraineté du monarque. Par là même, l'Etat, personification juridique de la Nation, demeura irresponsable. La Constituante dégagait toutefois deux principes en opposition avec cette irresponsabilité. D'une part, elle déclara que la propriété était un droit inviolable et sacré, et que nul ne pouvait en être privé sans indemnité. D'autre part, elle posa, dans l'article 13 de la Déclaration des Droits, le principe de l'égalité des citoyens devant les charges des services publics.

En bonne logique, cela devait entraîner l'obligation d'indemniser le particulier victime du fonctionnement des services publics, s'il était atteint dans sa propriété et même dans les autres cas, « un préjudice sans compensation constituant pour la victime », ainsi que le fait remarquer dans son cours M. le Professeur Rolland, « une aggravation des charges publiques, et, par suite, une rupture de l'égalité devant celles-ci ».

En fait, quelques textes limités permirent d'allouer des indemnités en cas d'expropriation, et en matière de dommages causés aux immeubles par les travaux publics, qui constituaient les cas les plus fréquents. L'aspect fâcheux du système devait apparaître avec la multiplication des services.

Aussi bien, des modifications ont-elles été peu à peu introduites grâce à l'action des tribunaux administratifs, notamment du Conseil d'Etat. Le rôle de ce tribunal s'est trouvé précisé lors du célèbre arrêt Blanco (Tribunal des Conflits, 1^{er} février 1873). Le Conseil d'Etat y était reconnu comme étant seul compétent pour déclarer l'Etat débiteur, et il fondait l'obligation d'indemniser non sur les articles 1382 et suivants du Code civil, comme auraient fait les tribunaux judiciaires, mais d'après

« des règles spéciales qui varient suivant les besoins des Services publics et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés ».

Depuis, l'effort jurisprudentiel a étendu l'obligation d'indemniser à des cas sans cesse plus nombreux, soutenu à la fois par l'opinion publique et par le législateur, qui, dans des cas spéciaux, a proclamé la responsabilité de l'Etat.

Le fondement de cette obligation est incontestablement l'idée d'équité, mais les arrêts du Conseil d'Etat s'inspirent juridiquement soit de l'idée de faute, soit de l'idée de risque social (inspiratrice de la loi du 8 juin 1895, qui accorde une indemnité en cas d'annulation d'une condamnation criminelle), soit de l'idée d'égalité devant les charges publiques.

Ainsi, le principe s'est progressivement renversé. En 1896, Laferrière pouvait encore dire : « Le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans compensation ». Aujourd'hui, la responsabilité de l'Etat est la règle, l'irresponsabilité, l'exception.

Cette évolution des principes de la responsabilité de l'Etat s'est faite sur le plan administratif, mais parallèlement il est apparu qu'il n'était pas possible de conférer aux tribunaux administratifs le contrôle juridictionnel sur toutes les activités de l'Etat. Certaines missions de celui-ci se placent sur le plan supérieur de la survie de la société étatique et c'est ainsi qu'a été édictée la théorie des « actes de Gouvernement », c'est-à-dire échappant aux recours devant le Contentieux administratif.

Pour déterminer la nature et le nombre de ces actes, le Conseil d'Etat s'est d'abord arrêté à la doctrine du but, puis du mobile poursuivi par l'auteur de l'acte et de son importance au regard de la défense de la société. M. Berthélémy qualifie ce système de très dangereux, « c'était ériger la raison d'état en théorie juridique. Tous les arbitraires devenaient possibles ».

Cette théorie « du mobile » est maintenant abandonnée. Mais le Conseil d'Etat continue de juger que certains actes échappent toujours au contrôle juridictionnel. Le problème est plus politique que juridique. Actuellement, tout ce qu'on peut dire, à défaut d'une définition satisfaisante de l'acte de Gouvernement, définition qui reste à trouver, c'est qu'il y a une liste d'actes dont, dans l'état présent de la jurisprudence du Conseil, celui-ci refuse de connaître au Contentieux.

Cette liste énumérative a été établie en tenant compte de la « nature de l'acte ». Le Conseil d'Etat tend d'ailleurs à la restreindre et à en détacher les mesures d'application. Elle comprend actuellement : 1^o les rapports constitutionnels entre le

Gouvernement et les Chambres ; 2° le droit de grâce ; 3° les mesures de sûreté publique dans les périodes de crise ; 4° les actes tendant aux relations diplomatiques ; 5° les actes se rapportant à la souveraineté internationale ; 6° enfin, les faits de guerre.

On a donc pu soutenir que le refus de recevoir les recours en indemnité pour dommages résultant de faits de guerre, était une simple application du principe de l'irresponsabilité de la puissance publique en matière d'actes de Gouvernement.

En fait, avant 1914, le Conseil d'Etat déclarait recevables les dommages causés par les opérations sur le sol national (mais nous avons vu qu'il les rejetait au fond en invoquant la force majeure). Quant aux dommages causés hors du territoire, ils étaient déclarés irrecevables. La loi de 1919 est une solution législative autonome, construisant la responsabilité de l'Etat et écartant expressément le recours du droit commun devant le Conseil d'Etat, dès lors que le fait de guerre est établi (1).

Pour les dommages causés par faits de guerre, survenus hors du territoire métropolitain, la doctrine du Conseil d'Etat n'a pas varié, il rejette les recours en indemnité en disant que les mesures ayant causé le dommage « se rattachent tout à la fois à la « conduite de la guerre et aux rapports internationaux de l'Etat « avec les autres puissances et, qu'à ce double titre, elles échappent à la compétence du Conseil d'Etat, statuant au Contentieux ».

C'est la formule type reprise dans tous les arrêts, à propos notamment des requêtes présentées par les armateurs et les compagnies de navigation pour les avaries causées à leurs bâtiments par des navires de guerre, pour les saisies de bateaux, etc... Il en est de même pour les dommages causés par les opérations terrestres hors du territoire (2).

16. — La sauvegarde du Trésor public. — Les arguments présentés jusqu'ici contre l'admission d'un recours en indemnisation des victimes de la guerre sont d'ordre juridique. Les adversaires du droit à réparation en ont, de tout temps, invoqué bruyamment un autre, d'ordre financier, celui-là.

A l'issue d'une guerre et quel qu'en soit le résultat, les fi-

(1) Conf. : En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique : le Conseil d'Etat se récusé devant le tribunal civil.

(2) Voir à ce sujet M. Paul Duez : *La Responsabilité de la Puissance publique*.

nances publiques sont en fort mauvais état. Les dépenses occasionnées par la conduite de la guerre ne sont jamais totalement couvertes par l'impôt. Les ressources budgétaires normales étant insuffisantes, il a fallu recourir à l'emprunt généralement à court terme. Dès la cessation des hostilités, l'économie du pays étant épuisée, les impôts rentrent mal, les échéances des emprunts gonflent le déficit budgétaire, les prix augmentent, les dépenses des services publics croissent en conséquence et la question financière se pose avec une acuité inaccoutumée.

Mettre à la charge de l'Etat, à cette époque critique, le fardeau des dépenses de reconstitution des richesses privées et d'indemnisation des victimes, c'est aggraver d'une manière écrasante la situation financière de l'Etat. C'est courir le risque de l'inflation, de la ruine du Crédit public, peut-être de la banqueroute.

Certes, il est facile, pour le juriste, de résoudre les questions que pose la vie en société en se plaçant sur le seul plan théorique des principes. Mais l'homme d'Etat est obligé d'envisager toutes les conséquences pratiques, les réalités le serrent à la gorge, et l'expérience montre que l'écueil financier a fait sombrer d'innombrables gouvernements, quant le régime même ne disparaissait pas.

Au-dessus de la notion de solidarité sociale, et d'égalité des citoyens dans le sacrifice, il y a celle de la continuité de l'Etat, qui exige une économie saine et des finances stables. Or, accepter le principe de la réparation par l'Etat de tous les dommages nés de la guerre, c'est reconnaître une obligation inconditionnelle et incalculable. Aucune prévision budgétaire n'est possible.

Les règles élémentaires des finances publiques commandent de n'engager des dépenses que dans des limites définies et dans la mesure où des recettes équivalentes pourront être trouvées. En d'autres termes, le ministre des finances doit savoir où il va, et exiger une évaluation précise des charges du Trésor.

Cette détermination est inconciliable avec le système de la réparation intégrale. Il ne faut pas que, pour satisfaire une obligation juridique, même certaine, l'Etat compromette sa situation financière et, partant, sa force politique.

Sans doute, il est souhaitable que les victimes de la guerre soient indemnisées dans la plus grande proportion possible, mais seulement dans la mesure compatible avec les ressources de la Nation, et cela est leur intérêt même, car elles ne sont pas étrangères au sort de l'ensemble des citoyens. De quelle utilité serait à celles-ci la reconnaissance d'un droit théorique si la faillite générale devait en être le corollaire ?

C'est l'argument de Thiers, l'Etat lui aussi a beaucoup souffert, ses intérêts sont primordiaux pour la vie nationale, il faut les ménager.

Et voici la conclusion : « il faut au Trésor public une clause de sauvegarde, c'est-à-dire, la fixation préalable d'un plafond, qui permettra d'élaborer des plans financiers réalisables sans risques d'aventure périlleuse ».

Voilà l'objection, est-elle décisive ? Sa réfutation a été tentée comme nous le verrons plus loin.

Remarquons, toutefois, qu'elle n'a cessé d'animer en théorie ou en fait l'attitude de tous les Gouvernements successifs en face du problème des réparations de la guerre. C'est l'objection financière qui a empêché les Assemblées révolutionnaires d'indemniser toutes les victimes de la guerre dont elles avaient, les premières, proclamé le droit inviolable et sacré. C'est encore elle qui a inspiré la politique constante du Conseil d'Etat. Thiers l'a invoquée comme essentielle après les désastres de 1870.

Et si la logique, l'équité, les principes juridiques ont été proclamés avec tant de force et d'emphase après 1918, et ont fait triompher, en théorie au moins, le principe de la réparation intégrale des dommages, il faut bien convenir que les considérations politiques et d'intérêt ont joué alors un rôle au moins aussi décisif que les idées de justice et de droit. C'est parce que notre victoire permettait d'imposer à l'Allemagne vaincue le paiement des réparations que le droit supérieur des victimes de la guerre a été reconnu (1). Il est bien certain que la même solution n'eût pas été accueillie sans résistance si la France avait succombé.

Enfin, dès les premières mesures prises en vue de la reconstruction, après la défaite de 1940, le Gouvernement de Vichy déclarait qu'il ne fallait pas trop attendre de l'Etat à qui, dans le passé, il avait été beaucoup demandé (2).

(1) L'article 2 de la loi du 17 avril 1919 dispose « Les dommages certains, causés par les faits de la guerre ouvrent droit à la réparation intégrale, sous préjudice du droit pour l'Etat français, d'en réclamer le paiement à l'ennemi ».

(2) Reconnaissons, d'ailleurs, que les considérations financières et d'intérêt impriment généralement à la législation ses caractères essentiels. Quelqu'attachées qu'elles semblent être aux purs principes du droit, les sociétés, comme les individus, n'en tirent guère de conséquences pratiques. Dans les grands conflits qui secouent l'âme des peuples, les principes ne font pas le droit positif, excepté sur des sujets secondaires ou les matières dans lesquelles le jeu des intérêts est

Cet argument financier ne s'oppose pas à la prise en charge par l'Etat d'une partie des dépenses de réparations, mais il fixe, à l'aide de l'Etat, la limite arbitraire des « ressources » du Trésor, il substitue au droit à indemnité un système d'assistance, une distribution de « secours ». Cette notion correspond à la conception impérialiste et métaphysique de l'Etat dont le but est défini par la formule « Etat gendarme », et dont la conséquence, pour l'individu, est contenue dans l'antique injonction « aide-toi toi-même ».

faible, on équilibre les forces contraires. L'évolution que les lois consacrent est le fruit des intérêts ou l'élan d'une majorité ; elle est rarement l'œuvre des juristes. Ceux-ci ne sont pas des précurseurs, ils traduisent avec une ordonnance logicienne et une sorte de clarté philosophique les mouvements des idées et les opinions d'une époque. Ils s'efforcent de justifier et de légitimer les solutions adoptées, plutôt qu'ils n'imposent celles de l'équité. Et cela est révélé avec une évidence éclatante dans la matière de notre étude où l'évolution des théories juridiques suit les mouvements de l'opinion ou les actes des gouvernants plutôt qu'elle ne prépare la loi de l'avenir.

CHAPITRE DEUXIÈME

LE DROIT INDIVIDUEL DES SINISTRÉS A LA « RÉPARATION INTÉGRALE »

17. — Le mouvement des idées en 1914. — La guerre de 1914-1918 devait apporter dans les froides notions juridiques qui triomphaient jusque-là un bouleversement total.

Sans doute celles-ci étaient-elles, dès avant le déclenchement des hostilités, battues en brèche par quelques juristes et les rares hommes d'Etat qui s'attachaient à prévoir les conséquences d'une guerre, mais l'opinion publique, seule créatrice des grands mouvements d'idées, ne s'était pas encore emparée de la question.

L'horreur des dévastations systématiques commises par les armées ennemies après les premiers désastres, et dont le livre de M. Michel, sur les dommages de guerre en France, contient le brutal et émouvant témoignage (1), la pitié à l'égard des milliers de réfugiés qui fuyaient en abandonnant tous leurs biens, le sentiment sinon nouveau, du moins jamais clairement ressenti par la masse des Français que le pays soutenait une lutte commune, nationale, unanime, toutes ces idées confuses et spontanées devaient balayer les résistances des défenseurs des anciennes théories, et faire jaillir de la conscience nationale la noble pensée de mettre à la charge de la nation tout entière la réparation des dommages subis par les « Marches du Nord et de l'Est ».

Multiples et diverses, toutes soutenues par le flot de l'opinion publique, les raisons de fonder l'obligation de l'Etat surgirent des travaux des juristes et des associations de sinistrés et s'accordèrent pour fortifier doctrinalement le droit des victimes de guerre à la « réparation intégrale ».

La vieille idée de fraternité de 1792 renaissait, transformée,

(1) *Les dommages de guerre de la France et leur réparation*, par Edmond Michel, éditions Berger-Levrault.

dans la notion plus moderne de solidarité. Elle était étayée de considérations politiques, économiques et juridiques, tendant d'abord à saper les anciennes doctrines négatives, puis à établir positivement le droit nouveau.

Ce chapitre sera consacré à l'examen sommaire des théories qui ont édifié le droit des victimes de la guerre à une réparation intégrale. Dans une première section, nous exposerons les arguments établissant le fondement rationnel de ce droit. Nous examinerons ensuite sa nature et son étendue (section II), reportant au commentaire de la loi de 1919, qui fera l'objet d'un chapitre ultérieur (chapitre III), l'étude de l'application qui fût faite des principes ainsi dégagés.

I^{re} SECTION.

Le fondement rationnel du droit à « réparation intégrale ».

Une brève étude juridique, publiée en mars 1915 par M. Gaston Jèze, sous le patronage de la société d'assistance aux réfugiés, évacués et sinistrés du département de Meurthe-et-Moselle (1), a posé et résolu avec une grande netteté le problème du fondement rationnel de l'obligation de l'Etat.

Les arguments essentiels y étant condensés, nous y puiserons à la fois le plan et les idées directrices de ce chapitre.

Pour le savant professeur, ce problème est dominé par les trois grandes idées générales suivantes : 1^o la notion internationale moderne de la guerre ; 2^o la notion nationale interne de la guerre dans la France contemporaine ; 3^o la théorie générale de la responsabilité des patrimoines administratifs à raison du fonctionnement des services publics.

18. — La notion internationale moderne de la guerre entre états civilisés. — La formule la plus saisissante, et la plus exacte de la notion internationale moderne de la guerre reste celle énoncée par Jean-Jacques Rousseau dans le *Contrat social* : « La guerre est une relation d'Etat à Etat, et non d'homme à homme, c'est une lutte entre les forces publiques des Etats ; les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non pas

(1) *La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre*, éditions Girard et Brière.

« comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats ; non point comme membres de la Patrie, mais comme ses défenseurs. Chaque Etat ne peut avoir pour ennemis que d'autres Etats, et non pas des hommes ». Ce principe est aujourd'hui universellement adopté. Il constitue un progrès considérable sur l'opinion généralement admise au XVIII^e siècle et suivant laquelle les particuliers non combattants sont des ennemis.

Ce principe, indique M. Jèze, ne doit pas uniquement « être interprété comme réglant seulement la condition des Etats envers les particuliers ; il doit être compris comme reconnaissant aux particuliers non combattants le droit juridique d'être laissés en dehors des hostilités ; le droit de ne pas souffrir directement de la guerre ».

Ce droit est, en effet, la contre-partie des obligations de l'Etat. Il ne comporte qu'une exception : la reconnaissance internationale du droit de prise dans la guerre maritime. Mais les règles de la guerre sur terre n'en connaissent pas de semblable et la valeur juridique de ce principe universellement reconnu n'est pas affaiblie par les violations commises par les envahisseurs.

Nous savons que les destructions des biens des particuliers sont des conséquences inévitables de la lutte. Mais ce qui est nécessité pour les forces armées, n'efface pas le droit des particuliers à n'être pas impliqués dans la lutte ; il le transforme. Si le droit des belligérants de recourir aux actes de destruction contredit en fait le droit des particuliers non combattants de rester à l'écart des hostilités, une conciliation doit être trouvée entre ces deux droits, sinon celui des individus sera sacrifié. Cette conciliation se fait par l'allocation d'une réparation pécuniaire au particulier victime d'un dommage.

Par conséquent, le droit des non-belligérants de n'être pas impliqués directement dans la lutte doit être respecté positivement. S'il ne peut l'être, une somme d'argent représentative du préjudice causé doit être allouée à la victime. « C'est, ajoute encore M. Jèze, la reconnaissance de son droit tout comme l'indemnité d'expropriation pour cause d'utilité publique est la reconnaissance du droit du propriétaire ».

Cette conciliation n'est d'ailleurs pas une vue de l'esprit. Elle a été consacrée formellement par le « Règlement des lois de la guerre », annexé à la Quatrième Convention de la Haye, en 1907, qui a été approuvée par la France et de nombreuses autres puissances. Les principales conséquences pratiques tirées de ce texte concernent les réquisitions, elles sont en dehors du

cadre de notre étude, mais l'idée générale qui a été nettement consacrée, est que le fardeau de la guerre doit peser exclusivement sur l'Etat.

19. — La notion nationale interne de la guerre, dans la France contemporaine. — La notion interne française de la guerre donne, indique M. Jèze, une solution identique au problème posé.

Sans doute, au temps des armées mercenaires de l'ancien régime, la guerre n'était pas l'affaire de la nation. C'était « querelles de princes ». Il s'agissait, pour le souverain, d'accroître ou de défendre un patrimoine dont il était seul maître. Guerres de conquêtes, guerres dynastiques, conflit de couronnes où l'intérêt de la nation n'avait pas grand chose à voir et dont le vrai patriotisme était exclu.

« La guerre apparaissait, pour ceux qui en subissaient les ravages, comme un fléau naturel, une calamité du même ordre que la grêle, l'inondation, la foudre... Ceux qui en étaient les victimes malheureuses ne pouvaient se retourner vers les autres sujets du roi, pour leur demander de prendre leur part de leurs souffrances, les pertes avaient été subies par le roi. Etant donné, conclut M. Jèze, les relations qui prévalaient alors entre le roi et ses sujets, la générosité royale seule pouvaient être invoquée ».

La nouvelle conception de la guerre en France date de la Révolution de 1789.

Elle consiste à considérer l'armée comme l'émanation même de la Nation et la guerre comme l'ultime moyen d'assurer la conservation des droits naturels et imprescriptibles de toute collectivité : l'indépendance de son territoire et la résistance à l'oppression (1).

Les armées nationales ne doivent plus être des troupes à la solde d'un conquérant, d'une caste ou d'ambitions personnelles. Les gouvernants ne peuvent disposer à leur gré de la vie et des biens des nationaux. Ils n'ont de puissance légitime qu'en tant qu'elle s'exerce dans les limites de la fonction qui leur a été confiée, pour la recherche du bien public et la défense du patrimoine national. S'ils prétendaient engager une guerre au

(1) Conf. : *Projet de Constitution Girondine de 1793*, titre XI, article 1er : « Elle (la Nation française) ne prendra les armes que pour le maintien de sa liberté, la conservation de son territoire et la défense de ses alliés ».

mépris de ces principes, comme s'ils mettaient leur pouvoir au service de l'oppression ou de l'ennemi, l'insurrection du peuple serait le plus sacré des devoirs (1).

Cette nouvelle conception de la guerre, ces idées générales, conduisent logiquement, invinciblement un pays qui les professe à répartir entre tous ses citoyens, les dommages causés à quelques-uns par la guerre. La guerre devenue un fait national, exprime la volonté commune des membres de la collectivité nationale. A l'idée de guerre nationale doit correspondre l'idée de sacrifice national et non pas individuel.

La non réparation par la Nation tout entière des dommages de guerre serait en désaccord flagrant et choquant avec ces principes primordiaux acceptés par tous les Français. La « péréquation » des dommages de la guerre entre tous les citoyens est la seule en harmonie avec eux.

Remarquons que si M. Jèze a pris soin, à l'époque où il publiait cette étude, de se référer exclusivement à la notion moderne française de la guerre, à défaut de notion universelle et unanime, l'avènement de la Société des Nations et le succès des idées qui l'ont fait naître, ont apporté depuis aux conclusions qu'il a développées une éclatante consécration.

La conception de la guerre, moyen de défense des droits sacrés de la Nation, est passée du domaine purement français sur le plan international où elle s'est épanouie. Pour la première fois, dans l'histoire du monde, une tentative a été faite pour l'organisation de services publics internationaux et la limitation des souverainetés nationales. Nous avons assisté à la faillite de ces institutions et jamais autant qu'au cours de la présente guerre, les règles élémentaires de la morale humaine n'ont été aussi cyniquement violées. Nous n'avons pas à rechercher les causes de l'échec des nobles tentatives des internationalistes. Il n'en demeure pas moins que l'élaboration du pacte de la Société des Nations, du protocole de Genève, et les longues discussions du Conseil et de l'Assemblée des Nations, ont vulgarisé une doctrine tendant à faire de la guerre l'instrument du droit international. Et cette conception nouvelle, dont M. Jèze ne pouvait alors faire état, étaye de façon plus décisive encore l'argumentation qu'il a présentée pour le droit à réparation intégrale des victimes de la guerre.

Il est clair, en effet, que les armées nationales, lorsqu'elles

(1) Conf. Lamartine : *Le passé, le présent et l'avenir de la République.*

recourront alors à la guerre se présenteront comme les défenseurs de la règle internationale, règle de droit, les exécuteurs d'une sentence arbitrale et les agents d'une Cour de justice. On ne pourrait alors admettre que les dommages qu'elles causeront aux particuliers, au cours de l'accomplissement de cette mission, ne fassent pas l'objet d'une réparation au même titre que ceux causés aux bons citoyens par les membres de la police judiciaire, représentants de l'ordre public interne, lorsqu'ils obéissent aux injonctions du Pouvoir exécutif national.

Cette digression trouve sa justification, dans la mesure où l'on peut envisager que les solutions de l'avenir, dans l'ordre international, feront renaître, sous une forme sans doute différente, les conceptions de l'Assemblée genevoise.

20. — La notion moderne de la responsabilité des patrimoines administratifs. — Enfin, reprenant la notion de la responsabilité administrative dans le droit public français moderne, M. Jèze s'attache à démontrer que les solutions qui s'en dégagent constituent un nouvel argument en faveur de l'indemnisation par l'Etat des victimes de la guerre.

Il est exact, en effet, que presque jusqu'à la fin du xix^e siècle, la France a toujours proclamé l'irresponsabilité de la souveraineté et construit sur ce principe la théorie des actes de gouvernement dont nous avons parlé plus haut. Remarquons, tout d'abord, que cette théorie est invoquée à tort pour écarter l'indemnisation des dommages causés par l'ennemi, et qu'elle ne peut prétendre justifier une irresponsabilité de la puissance publique qu'à raison des destructions causées par les armées nationales.

Quoi qu'il en soit, la règle générale était : « pas d'indemnisation pour la lésion résultant du fonctionnement des services publics ».

Cette notion a son origine, avons-nous vu, dans les conceptions de l'ancien régime. Signalons, à ce sujet, l'opinion alors courante que le roi n'était pas rigoureusement tenu au paiement de ses dettes financières, les porteurs de titres de rente faisaient figure d'usuriers contre lesquels la banqueroute était légitime. Aussi, le crédit du roi était-il inexistant, et les garanties qu'il devait offrir aux souscripteurs d'emprunts étaient-elles des plus invraisemblables et contraires à l'idée de la souveraineté royale.

Mirabeau eût beaucoup de mal à faire admettre par les premières assemblées révolutionnaires que la dette financière de l'Etat est intangible et « sacrée comme la parole même de la Nation ». Dans cet état d'esprit, on conçoit facilement qu'il ne

pouvait être question à plus forte raison d'engager la responsabilité pécuniaire de l'Etat par l'exercice du pouvoir par les agents royaux. De même en matière d'expropriation des particuliers pour cause d'utilité publique.

Mais les idées ont évolué depuis et la reconnaissance progressive de la responsabilité de l'Etat est à peu près acquise au début du xx^e siècle. Il est remarquable que ces idées, aujourd'hui si évidentes, soient d'origine si récente. Cette reconnaissance s'est exprimée dans des textes législatifs spéciaux concernant aussi bien l'Etat que les autres personnes morales de droit public (1). Mais dans le domaine de la responsabilité purement administrative, c'est dans les conclusions mêmes des commissaires du Gouvernement devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux, que s'est manifestée la doctrine nouvelle.

Après M. Romieu, qui contribua grandement à ce retournement de la jurisprudence, M. Teissier déclarait dans ses conclusions préalables au célèbre arrêt *Le Berre* (1903) (2) : « la « tendance primitive de la jurisprudence a été, la chose est « incontestable, très nettement orientée dans le sens de l'irresponsabilité absolue de l'Administration. C'était la doctrine des « juristes de l'ancienne monarchie, qui se ramenait en dernière « analyse, à une présomption d'infailibilité de la puissance publique, présomption qui s'accommodait fort bien avec la théorie « du droit divin. La persistance de cette irresponsabilité générale de l'Administration, qui s'expliquait par une sorte de « force acquise, ne pouvait évidemment, avec le progrès des « idées de justice, au cours du siècle dernier, se maintenir dans « toute sa rigueur ».

Par conséquent, indique M. Jèze, le retournement de la théorie est un triomphe du principe le plus élémentaire d'équité sur le-

(1) Même en matière législative où la solution traditionnelle est qu'on n'indemnise par les préjudices particuliers nés de la survenance d'une loi, des atténuations ont été prévues dans certains cas (lois des 1^{er} mai 1922, du 2 août 1872, du 29 mars 1915...), accordant des indemnités aux fabricants d'eaux-de-vie, d'allumettes, de liqueurs atteints par les dispositions nouvelles). En matière judiciaire, la loi du 8 juin 1895 permet d'allouer des dommages-intérêts en cas de révision d'une condamnation définitive. Enfin, les lois des 5 avril 1884 et 16 avril 1914 établissant le partage entre l'Etat et les communes, de la responsabilité des dommages causés en cas de troubles et d'émeutes, de même que le décret du 19 septembre 1870 et la loi du 28 juillet 1899 sur la responsabilité des fonctionnaires et spécialement des membres de l'enseignement public, constituent autant de manifestations de l'évolution des idées.

(2) *Recueil des arrêts Lebon*, page 415.

quel repose le régime démocratique. La théorie des actes de gouvernement, qu'il qualifie « d'odieuse et injustifiable survivance de l'antique raison d'Etat », a été également condamnée par le Conseil d'Etat et le tribunal des Conflits qui, depuis 1887 notamment, n'ont laissé passer aucune occasion de la rejeter. C'était, en effet, sous le prétexte de ne pas paralyser l'action du Gouvernement, l'apologie du déni de justice.

L'abandon de ces conceptions est donc une simple affaire d'équité, mais c'est aussi la conséquence naturelle du principe inscrit au fronton de la doctrine républicaine, de l'égalité de tous les Français devant la loi. Egalité de tous les citoyens, cela veut dire : « égalité des droits, mais aussi égalité devant les charges publiques, et, notamment, devant l'impôt qui est le mode normal de répartition des charges entre tous.

21. — Le principe de l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques. — Cette notion de préjudice subi par un particulier au cours du fonctionnement des services publics a été clairement définie par M. Paul Duez qui écrit notamment (1) : « Tout préjudice causé par l'entreprise administrative, préjudice qui s'analyse en une charge publique, puisque cette entreprise n'est plus considérée comme l'affaire du souverain tout puissant, mais comme un moyen de donner satisfaction aux besoins généraux de la collectivité, doit, s'il blesse l'égalité des individus devant les charges publiques, être réparé : « par l'octroi à la victime d'une indemnité payée sur le patrimoine administratif. La collectivité nationale ou locale selon les cas, la prendra à sa charge. La responsabilité de la puissance publique vise donc au rétablissement d'un équilibre économique et patrimonial commandé par l'idée d'égalité des citoyens devant les charges publiques, idée incluse dans la conscience juridique moderne. Voilà le tréfonds juridique de cette théorie de la responsabilité de la puissance publique ».

Pour que le principe d'indemnisation entre en jeu, il faut alors déterminer les cas où l'égalité est violée. La formule générale posée à cet effet par le Conseil d'Etat est la suivante : « Tout préjudice anormal, exceptionnel, dépassant par sa nature ou son importance les peines et les sacrifices courants qu'exige la vie en société, et le maintien paisible de cette société doit être considéré comme une violation de l'égalité des citoyens devant les charges publiques ».

(1) *La responsabilité de la puissance publique*, par M. Paul Duez (page 313).

On ne saurait mieux dire. C'est donc actuellement une règle formelle de notre droit administratif que tout préjudice spécial causé à un particulier par suite du fonctionnement d'un service public doit faire l'objet d'une réparation pécuniaire, indépendamment de toute idée de faute dès lors que l'égalité des Français devant les charges publiques est rompue.

Or, l'organisation de la défense nationale est, avec le bon fonctionnement de la justice, le plus essentiel des services publics et le but primordial de l'Etat. La guerre n'est elle-même qu'une manifestation de ce service public. Les dommages causés par les faits de la guerre sont donc des dommages occasionnés par le fonctionnement d'un service public, ils doivent être supportés également par tous les citoyens. De même que l'obligation de participer à la défense nationale est égale pour tous, parce qu'il s'agit de sauvegarder le patrimoine commun, de même les sacrifices spéciaux subis par quelques-uns des membres de la Nation doivent être supportés par tous. Les devoirs des citoyens envers la République ont, comme contre-partie, les devoirs de la République envers les citoyens.

L'idée de solidarité nationale qu'on invoque naturellement en pareil cas, fait encore remarquer M. Jèze, est un argument sentimental. Il a sa valeur, certes, mais il est inutile d'en faire état ici. Il n'imposerait qu'une vague et confuse obligation morale. La loi d'égalité n'est pas une formule philosophique ; c'est un principe juridique certain, générateur d'obligations.

Or, en fait, tous les citoyens ne sont pas également touchés par la guerre : celle-ci impose à tous certains sacrifices généraux, mais de plus, à quelques-uns, les dommages supplémentaires de l'invasion.

Au point de vue des personnes, la mobilisation est égale pour tous, alors même que tous ne portent pas les armes.

C'est-à-dire que la part des risques est seulement fonction du sexe, de l'âge, de la force physique. En ce qui concerne les biens, au contraire, l'inégalité ne peut être évitée ; certains nationaux, ceux dont les biens sont sur le théâtre des hostilités connaîtront la destruction, le pillage ; d'autres ne subiront aucune atteinte. Eh bien, il ne faut pas que les hommes qui versent leur sang, les habitants des territoires envahis et dévastés par l'ennemi supportent seuls la charge de la guerre. Ce serait violer l'équité et d'égalité devant les charges de la guerre.

Les dommages causés aux personnes et aux biens doivent être réparés, à frais communs, par la collectivité tout entière. La contribution financière de l'ensemble du pays est le seul moyen pratique d'opérer équitablement la répartition entre

tous, dans la mesure de leurs forces pécuniaires, des sacrifices que les hasards de la lutte ont plus lourdement fait peser sur quelques-uns.

22. — Réfutation des arguments « force majeure » et financier.

Les partisans du droit à « réparation intégrale » ne se sont pas bornés à établir le fondement rationnel de ce droit nouveau ; ils ont aussi fait justice de deux des plus redoutables arguments de leurs adversaires.

Reprenant dans son essence la théorie de la force majeure (*Supra* n° 14), M. Joseph Barthelémy, a démontré que, sur le plan de droit public moderne, cette conception est absolument inadmissible, appliquée aux dommages de guerre (1) : bien entendu, il ne faut pas demander à l'Etat de réparer les dommages nés par exemple d'une inondation, cas type de force majeure. L'Etat n'est pas une providence. Mais, c'est une erreur grossière de considérer la guerre comme un cataclysme naturel, une fatalité, qui fonce soudain sur les hommes et qu'ils ne subissent que par nécessité, tels la peste, les tremblements de terre, la grêle, ou la foudre.

Si, dans les deux hypothèses, le hasard joue un grand rôle quant à la distribution des dommages, la confusion entre elles n'a pu naître que d'un examen sommaire des faits. Sans doute, le fait matériel du dommage de guerre présente, pour le particulier qui le subit, un caractère fatal. Mais la cause ne doit pas en être cherchée parmi les phénomènes naturels et spontanés contre lesquels on ne peut rien. La guerre devenue un fait national exprime la volonté de la majorité des membres de la collectivité nationale. Pour l'Etat, qui ordonne les mesures militaires, c'est une manifestation de l'activité nationale qui ne peut rester étrangère aux règles du droit.

M. Jèze (2), a, de plus, démontré que cet argument de la force majeure était faible, même sur le plan du droit civil. L'article 1148 du Code civil permet seulement au débiteur d'éluder la prestation d'une obligation préexistante, en invoquant la force majeure ou le cas fortuit. C'est en tirer une conclusion hâtive de prétendre que force majeure et cas fortuit s'opposent à la naissance d'une obligation basée sur l'équité.

Il est des cas où la règle *res perit domino* subit des excep-

(1) Voir rapport au Comité National pour 1916.

(2) M. Jèze, ouvrage précité.

tions. Tel l'article 1769 du Code civil qui permet au preneur, en cas de destruction de sa propre récolte pour cause de cas fortuit, d'obtenir une remise de fermage. C'est là une solution d'équité.

Un autre exemple nous est fourni par la loi commerciale. Supposons qu'en temps de guerre un navire de commerce poursuivi par l'ennemi n'échappe à la capture qu'en payant rançon et que cette rançon soit effectuée en marchandises appartenant à un seul passager. Dira-t-on *res perit domino* ? La perte est pour le seul propriétaire des marchandises. Non. Tous les chargeurs et le propriétaire du navire doivent payer le prix des marchandises sacrifiées par contribution. Le sacrifice profite à tous et doit être supporté en commun.

Ce problème et sa solution juridique présentent de grandes analogies avec le problème de la responsabilité de l'Etat pour faits de guerre.

Reste l'argument financier, que nous avons développé plus haut (*Supra* n° 15). Sa réfutation est contenue tout entière dans cette formule de M. Buffet à l'Assemblée Nationale de 1871 (1) : « On nous dit que les charges qui résulteraient de cette solidarité seraient accablantes pour l'Etat ? Comment ! Vous dites qu'elles seraient accablantes pour la France entière ; et que seraient-elles donc pour les trente-trois départements auxquels on voudrait les laisser au moins pour la plus forte part » !

Rien n'est plus juste. Il est inadmissible de prétendre que les particuliers sont plus aptes que l'Etat à supporter des charges financières exceptionnelles. Il ne faut pas que leur ruine soit la rançon de l'équilibre budgétaire normal. L'Etat, pour la préparation et la conduite de la guerre, dépense des sommes infiniment supérieures à ce que peut coûter la reconstitution du pays. Est-ce parce qu'il estime que son obligation est plus impérieuse ? Les ressources de l'Etat, c'est-à-dire de l'ensemble des citoyens, sont nécessairement plus étendue que celles d'une partie d'entre eux. S'acquitter de cette dette n'est pas, pour un Gouvernement, faire œuvre démagogique. Le Trésor public, n'en sera pas ruiné. C'est une question de courage et de volonté ; en dehors des moyens habituels : impôts sur les revenus, emprunts, il est normal d'envisager des moyens exceptionnels. L'amputation d'une part du capital de chaque citoyen, la ré-

(1) Séance du 6 août 1871. Dans le même sens, rapport de M. Grévy.

duction proportionnelle de toutes les dettes de l'Etat (sinistrés compris), l'organisation d'équipes de travailleurs, la priorité de livraison de matériaux, etc...

Remarquons, en outre, que les ressources ultérieures du Trésor trouveront leur compte, à une reconstitution rapide de la richesse nationale et de la matière imposable. Et, aussi, que le fait de reconnaître un droit de créance formel entraîne le contrôle juridictionnel de la distribution des indemnités, ce qui peut être une garantie pour le Trésor. L'expérience a montré, en effet, que les tribunaux sont moins sujets que les assemblées parlementaires à la dilapidation des deniers publics, lorsque celles-ci se chargent de distribuer des secours ou des subventions.

23. — L'idée de risque social. — Pour de nombreux auteurs et, notamment, M. Duguit, le droit à réparation n'a d'autre fondement que l'idée de risque. La société est un fait et non une idée ; il faut substituer au mot « solidarité sociale », celui plus précis « d'interdépendance sociale », c'est-à-dire d'une nécessité pour la survie de la société. Par conséquent, il faut égaliser les préjudices de la guerre qui sont, pour certains, un sacrifice, pour d'autres, une source fructueuse de bénéfices par l'intensification de la production.

Le risque social, donc, c'est l'éventualité d'un dommage subi sans faute par un individu, dans sa personne ou dans ses biens du seul fait de sa vie en société. Quels dommages doivent être ainsi répartis ? Ce sont ceux certains, directs et matériels.

Ainsi, de même que, dans l'industrie, le patron supporte le risque professionnel, de même l'Etat fera entrer dans ses frais généraux le risque social, quelque lourdes que puissent en être les conséquences pécuniaires.

C'est la même idée que développe M. Milliot (1) : « On ne peut évidemment, écrit-il, songer à indemniser les Français des dommages résultant du fait même de la guerre. Il s'agit de charges pesant sur tous, subies par tous, au même titre que les dommages qui sont les inconvénients normaux de la vie collective. S'il en résulte des inégalités, l'Etat n'a pas à intervenir pour redresser les situations individuelles. Mais il y a des dommages résultant de la guerre, qu'ont eu à subir certaines portions seulement du territoire français : les pays

(1) *Les Principes directeurs*, par M. Milliot.

« envahis. Ce sont là des dommages exceptionnels, anormaux, « des charges spéciales, qui n'ont pas pesé sur tous les Français, « mais sur certains Français seulement et qu'il serait injuste de « ne pas répartir ». De ces dommages, la France tout entière doit prendre sa part. Et l'auteur précise ensuite que cette idée de risque est courante et qu'elle a inspiré la loi du 9 avril 1898 sur le risque professionnel, et celle du 16 avril 1914 sur le risque social des communes en cas d'émeute.

II^e SECTION.

Les caractères du droit à réparation intégrale.

L'opinion unanime des juristes et hommes d'Etat s'étant ainsi, en 1919, ralliée à l'idée d'un droit de créance certain, au profit des sinistrés contre l'Etat, voyons rapidement quelles conceptions se sont fait jour quant à la nature, l'étendue et l'exercice de ce droit.

24. — La nature du droit à réparation. Droit social ou droit individuel. — L'accord se fit facilement pour rejeter la notion de l'aide de l'Etat octroyée sous forme de secours, dont le Gouvernement fixerait arbitrairement les modalités. Une autre forme d'intervention, également écartée, fut celle du droit aux allocations, c'est-à-dire, du droit reconnu au sinistré de participer à la distribution des subventions votées par les Chambres, solution qui reconnaît théoriquement un droit, mais n'en assure pas le complet exercice, le Gouvernement restant libre d'en déterminer arbitrairement le montant (1).

La conception qui triompha fût celle d'un véritable droit de créance en indemnité, juridiquement établi et pourvu de sanctions judiciaires. Cette théorie conduisait à déterminer la la créance du sinistré sur la seule base du dommage subi, sans que son existence pût être conditionnée par la situation financière de l'Etat.

Mais où des divergences se firent jour, ce fut dans l'utilisation que les victimes pourraient faire du droit de créance qui leur était unanimement reconnu.

(1) C'est « la solution des lois d'assistance en France : assistance médicale gratuite, assistance aux vieillards, aux familles nombreuses, etc... » Malgré le caractère obligatoire fixé par la loi à toutes ces dépenses, les bénéficiaires des allocations n'ont pas un véritable droit de créance.

La création spontanée et légale d'un droit nouveau n'était pas seulement, dans l'esprit de la majorité des Français, le fruit d'un simple souci de justice et d'équité. Il y avait, pour une large part, le désir de permettre la renaissance rapide des cités détruites et la reprise de la vie collective dans les régions dévastées, résultats que n'auraient pu obtenir les efforts individuels et dispersés des seuls sinistrés. Était-on, dès lors, assuré d'atteindre ce but essentiel en laissant le propriétaire et l'industriel sinistrés libres de disposer à leur gré de l'indemnité à laquelle ils avaient droit ? Ne devait-on pas grever cette indemnité d'une affectation générale à la reconstitution du patrimoine national ? Et c'est ainsi qu'apparut la théorie, dite du « droit social », en opposition avec celle du « droit de créance individuel ». Le choc de ces deux conceptions se produisit à la fois dans l'opinion publique et à toutes les phases de l'élaboration de la loi. Cette dualité s'est manifestée dans l'importance attribuée par la loi du 19 avril 1919 à la notion du « remploi » sur laquelle nous aurons à revenir.

Pour les partisans du « droit social », le droit à réparation repose moins sur l'idée de justice individuelle que sur celle de l'utilité sociale, moins sur la notion d'égalité devant les charges publiques que sur celle de solidarité nationale. Cette thèse, soutenue par M. le professeur Carré de Malberg, et qui s'harmonise avec une certaine doctrine socialiste de la vie en société, fut adoptée dès l'origine du conflit par M. Viviani, président du Conseil, dans l'exposé des motifs de la loi du 26 décembre 1914 et reprise, pendant tout le cours des discussions législatives, par la commission de la Chambre des députés et M. Desplas, son rapporteur. Au nom de la solidarité, le but essentiel à atteindre est la reconstitution, au point de vue social, des régions libérées, la reconstruction des villes, bien plutôt que le rétablissement des patrimoines. Nous voulons faire un droit nouveau, disait M. Viviani. L'individu ne sera attributaire de l'indemnité que comme mandataire de la Nation. Il est le « préposé de l'Etat » dans la mission que celui-ci a la charge de remplir.

À l'appui de cette théorie, deux arguments essentiels ont été présentés :

D'abord, au point de vue économique, on a pensé ainsi contraindre les habitants des régions dévastées à y revenir dès le recul de l'ennemi. Il était, en effet, légitime de penser que nombreux seraient les sinistrés des régions martyres à vouloir reconstituer ailleurs que sur des ruines fumantes leur foyer ou leur usine dévastés. On pouvait craindre qu'un désert remplaçât

pendant fort longtemps quelques-unes des plus riches régions françaises.

Il était souhaitable que chaque sinistré reconstruisit sur place sa maison, son atelier ; que chaque village se regroupât, reprit sa physionomie passée, et que la contexture industrielle de chaque contrée se reformât par la reprise des activités passées. Le moyen le plus efficace d'assurer cette renaissance était d'imposer l'utilisation rapide, sur place, de l'indemnité allouée, à la reconstitution de la chose détruite. La condition de emploi devenait un élément de contrainte facile et décisif dont il était normal que le Gouvernement fit état.

L'autre argument invoqué était d'ordre financier : l'indemnisation des victimes coûte fort cher à l'Etat, elle crée une charge qui risque de déséquilibrer les finances publiques et, partant, l'économie générale du pays. Il ne faut pas que ces sommes énormes, prélevées sur la richesse nationale, soient dépensées en pure perte. Il faut, au contraire, les faire rentrer dans le circuit de la production, en assurer le réinvestissement dans des reconstructions utiles pour le pays.

Cette notion du « droit social » se heurta à la résistance farouche des sinistrés et, avec eux, de la majorité des membres du Sénat. Ses adversaires, notamment M. Marin, député, MM. les professeurs Larnaudé et Joseph Barthélémy l'ont combattue vigoureusement sur les plans juridique, politique et économique.

Juridiquement, la condition de emploi est la négation même du droit : « La reconstitution du patrimoine de l'individu, dit « sait M. Barthélémy (1), ne doit pas être un accessoire, un « heureux reflet, à peine voulu, de la réparation nationale ». Le droit de créance personnel de la victime du dommage est aussi originaire que le droit de propriété. L'indemnité est la représentation juridique du bien sorti du patrimoine par suite du fait de guerre, elle se « subroge à la chose détruite ».

Politiquement, la création d'un droit social nouveau est une ébauche de collectivisme. Dans un régime basé sur la liberté économique et le caractère sacré de la propriété, une telle théorie est injustifiable parce qu'elle aboutit à des injustices criantes, et fait du sinistré le titulaire incapable d'une indemnité indisponible. C'est créer deux catégories de Français, les uns libres de disposer de leurs biens ; les autres, les plus dignes d'intérêt, astreints à une obligation exorbitante du droit commun.

(1) Rapport du Comité National pour 1916.

Enfin, on a reproché encore au remploi d'être un obstacle au libre développement de l'activité économique. La reconstitution intégrale du passé est une utopie et une erreur. On ne recrée pas exactement après un bouleversement pareil les situations d'avant-guerre. Le tenter est un contre-sens historique et social. « Faites confiance », disaient les partisans du droit individuel, « à la liberté et aux individus qui ont su construire ce que vous « voulez restaurer ». Une reconstruction aveugle qui ne tiendrait pas compte du changement des situations personnelles, des décès, etc..., serait plus nuisible qu'utile. Les particuliers sont plus aptes que l'Etat à apprécier ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. D'ailleurs, ajoutait-on, l'Etat lui-même n'a pas intérêt à ce tous les sinistrés reconstruisent ensemble immédiatement : ce serait la course à la recherche des matériaux, des entrepreneurs, des architectes ; la conséquence serait la montée verticale des prix et avec elle l'accroissement des dépenses publiques.

L'évolution des idées s'est faite si rapidement depuis un quart de siècle que ces discussions nous semblent bien vaines aujourd'hui. Le législateur de 1919, lui-même, n'a pas choisi entre ces deux conceptions. Son œuvre, comme cela est fréquent, est une synthèse. Car si la théorie du droit individuel, chère au Sénat, a triomphé dans le principe, nous verrons plus loin que la part considérable faite au remploi dans la loi, et les avantages dont a bénéficié le sinistré qui reconstruisait ont donné satisfaction aux vœux de la Chambre des députés et des partisans du droit social.

25. - Son étendue et son exercice. - Quels que soient le fondement qu'on donne à l'intervention de l'Etat dans la reconstruction et la nature qu'on attribue à son obligation d'indemniser, il existe certains principes que la nécessité a imposés à toutes les législations passées et que les lois présentes et à venir devront respecter.

Ces principes, d'ordre général, qui se retrouvent dans les lois de 1940-1941 comme dans la loi de 1919, concernent la matérialité du dommage. Ils s'énoncent ainsi : le dommage doit être spécial, direct et certain.

Il doit d'abord être spécial parce qu'il s'agit d'indemniser seulement ceux qui ont subi, du fait de la guerre, un préjudice exceptionnel « supplémentaire » ; distinct, par conséquent, des dommages que toute personne éprouve sur toute l'étendue du territoire, par suite du passage de l'état de paix à l'état de guerre. Ce caractère ne soulève aucune difficulté en ce qui concerne les dommages immobiliers.

Le dommage doit ensuite être direct, c'est-à-dire être la conséquence d'un ou plusieurs actes de guerre déterminés et connus sans intervention d'aucune autre cause ou d'aucun autre fait (par exemple l'absence de travaux ayant entraîné la ruine de l'immeuble).

Il doit, enfin, être certain, c'est-à-dire né et actuel et non pas éventuel. C'est encore là une notion simple : à la suite d'une explosion de bombe par exemple, les fondations d'un immeuble ont été ébranlées ; le droit à indemnisation ne naîtra que du jour où des fissures apparentes rendront nécessaires les travaux de consolidation et c'est au propriétaire qu'il appartiendra d'établir la relation de cause à effet entre l'explosion et la détérioration.

Le montant de l'indemnisation et l'exercice par le sinistré des droits qui lui sont reconnus sont, au contraire, fort différents suivant la conception qu'on adopte quant à la nature du droit à réparation. Nous allons examiner brièvement les principales conséquences que la doctrine des juristes a tirées de la théorie du droit de créance individuel à réparation intégrale. Les développements que nous consacrerons à la reconstruction après 1919 (III^e section) nous permettront d'en apprécier les résultats sur le plan des réalisations.

En ce qui concerne, tout d'abord, l'origine du dommage, l'idée de fonder le droit à réparation sur le principe de l'égalité des Français devant les charges publiques conduit à rejeter catégoriquement la distinction longtemps faite par le Conseil d'Etat, à la suite de la guerre de 1870-1871, entre les dommages causés par l'ennemi ou provenant du fait même de la lutte (lesquels ne donnaient pas droit à indemnisation) et ceux causés volontairement par les autorités nationales : telles les opérations préparatoires à la lutte et les mesures préventives de défense (pour lesquels la responsabilité de l'Etat était admise).

De même, il n'y a aucune différence à faire entre les victimes, suivant que les faits de guerre, causes du dommage, auront été licites ou illicites au regard des règles internationales de la guerre.

Quant à la personne du sinistré, sa nationalité française doit seule être considérée, à l'exclusion de toute considération de qualité ou de fortune.

En ce qui concerne maintenant le quantum de l'indemnité, l'idée maîtresse est que l'indemnisation doit dépendre directement du préjudice subi ou, plus exactement, être proportionnée à la dépense nécessaire pour reconstituer l'immeuble endommagé ou détruit dans l'état où il se trouvait avant le fait dom-

mageable. La créance de la victime doit donc être égale au coût de restauration de l'immeuble, sous déduction, s'il y a lieu, d'un certain pourcentage représentant la vétusté de l'immeuble avant le dégât, afin d'éviter que la victime s'enrichisse indûment par la plus-value d'une restauration à l'état de neuf. Il nous semble utile de préciser, dès maintenant, certaines notions de valeurs immobilières afin d'éviter des confusions ou des répétitions.

26. — Les différentes valeurs immobilières. — On parle couramment pour un même immeuble de son prix de revient, de sa valeur intrinsèque et de sa valeur vénale : le prix de revient d'une propriété bâtie est l'ensemble des dépenses effectuées réellement par le propriétaire depuis l'achat du terrain, les frais d'acte, la mise en état du sol, le coût de construction des bâtiments et des clôtures et jusqu'aux derniers aménagements.

La valeur intrinsèque d'une même propriété est égale au prix de revient du terrain, augmenté du prix de revient des constructions, mais déduction faite, pour ce dernier prix, d'un abattement pour vétusté, qu'on appellera pourcentage de vétusté ou amortissement. Pour un immeuble neuf, la valeur intrinsèque est donc très voisine du prix de revient :

La valeur vénale est plus incertaine et variable. C'est le prix de vente normal et moyen. C'est avant tout le rapport de l'offre à la demande. Mais comme ce rapport ne saurait s'établir exactement qu'en cas de vente et que cette notion changeante de la valeur vénale est très fréquemment utilisée, les expertises la déterminent par deux méthodes : l'une essentielle, d'après le revenu net ; l'autre, comme procédé complémentaire de correction et de contrôle, d'après la valeur vénale du sol et des constructions.

L'estimation d'après le revenu s'obtient en divisant le revenu net (c'est-à-dire le revenu brut, déduction faite des charges) par le taux de capitalisation moyen des immeubles de même nature dans la même région. L'estimation d'après la valeur du sol et des constructions se détermine expérimentalement. Les terrains ont une certaine stabilité qui permet de les évaluer par comparaison. Quant à la valeur vénale des constructions, elle se détermine d'après la valeur moyenne, pour un genre de construction donné, du mètre superficiel par étage.

Partant de l'idée de réparation intégrale, le montant de l'indemnité doit donc comprendre, pour un immeuble à réparer, le coût des travaux, et, pour un immeuble à reconstruire entièrement, tous les frais d'élévation des constructions, depuis le dé-

blaient des ruines jusqu'à la mise en état d'habitabilité. La dépense sera justifiée par les factures d'entrepreneurs, devis d'architectes ou, encore, par des relevés de prix d'immeubles de même type, enquêtes et expertises. On devra déduire ensuite du chiffre de l'indemnité ainsi établi, une certaine somme pour tenir compte du coefficient de vétusté de l'immeuble détruit. Mais, pour que le propriétaire sinistré ne subisse aucune lésion, l'abattement pour vétusté doit être calculé, non pas sur la valeur intrinsèque des bâtiments réédifiés, mais d'après la différence de valeur vénale entre l'ancien immeuble et le nouveau.

Ce procédé de fixation du montant de l'indemnité est normal et équitable lorsque le sinistré reconstruit son immeuble. Il serait parfaitement inique et immoral en cas de non-reconstruction pour la raison de pur fait que la valeur intrinsèque d'une construction est presque toujours très sensiblement supérieure à sa valeur vénale. Ainsi, le propriétaire sinistré, qui ne reconstruit pas, recevrait de la collectivité une indemnité supérieure au prix qu'il eût retiré de la vente de son immeuble à un particulier. Faveur abusive que la loi de 1919 a en partie consacrée puisqu'en aucun cas, nous le verrons plus loin, elle n'a fait état de la valeur vénale comme base d'évaluation de l'indemnité.

27. — Influence de l'attitude du sinistré quant au remploi. ---

La différence qui existe entre le coût de construction et la valeur vénale amène invinciblement tout esprit impartial à faire une distinction entre les sinistrés suivant qu'ils reconstruisent ou non. Si le montant de l'indemnité est calculé d'après la valeur vénale de l'immeuble détruit, le propriétaire qui reconstruit sera lésé. Si, au contraire, le coût de reconstruction est pris pour base de l'indemnité, sans que le sinistré soit contraint de reconstruire, il bénéficiera d'une plus-value indue.

Une conciliation est nécessaire. Elle ne peut être obtenue qu'en faisant varier le montant de l'indemnité d'après la décision que prendra le propriétaire sinistré ; reconstruction ou abstention. Nous retrouvons ainsi, envisagée sous un autre angle, non plus comme condition du droit à indemnité, mais comme élément de fixation de celle-ci, la question essentielle du « remploi ».

Dès 1915, un projet de loi, qui ne fût d'ailleurs pas voté, restreignait le principe du droit de créance par l'obligation de remploi qui était qualifiée comme une sorte de « droit de contrôle et de suite de la Nation ». D'autre part, la commission de 44 membres de la Chambre des députés, lorsqu'elle se fût ral-

liée à la théorie de la prééminence du droit social sur le droit individuel, définit ainsi le remploi : « c'est l'opération par laquelle le bénéficiaire de l'indemnité emploie cette indemnité à reconstituer, dans certaines conditions et sous certaines réserves, l'objet même qui a souffert du dommage » (Rapport Desplas).

Le Sénat, tout en reconnaissant la nécessité de la reconstitution effective, et, partant, l'utilité d'inciter les sinistrés à remployer, repoussa, comme nous l'avons vu, l'idée d'obligation qui eût conduit à refuser toute indemnité au propriétaire qui, pour une raison quelconque, n'aurait pas reconstruit. Il insista sur le sens qu'il convenait de donner au mot indemnité : l'indemnité c'est la valeur de la perte subie, et c'est à cela que le sinistré a droit dans tous les cas. Il possède de ce chef un véritable droit de créance contre l'Etat. Ainsi conçue, l'indemnité, lorsqu'elle n'est pas « remployée », c'est la réparation pécuniaire de la lésion. Nous avons indiqué déjà que la justice eût commandé alors de calculer cette lésion d'après la valeur vénale de l'immeuble détruit, mais que ce ne fût pas cette solution qui prévalut. La loi de 1919 prit, en effet, pour base de l'indemnité, et ceci dans tous les cas, le coût réel de construction à la veille de la mobilisation (Août 1914) sous déduction d'un abattement pour vétusté.

Mais, depuis le début des hostilités jusqu'au vote de la loi en 1919, les prix n'avaient cessé de monter à mesure que notre monnaie se dépréciait. On ne pouvait inviter avec succès les sinistrés à reconstruire après la guerre (et le Sénat lui-même considérait le remploi comme la condition même de la reconstitution économique du pays) en ne mettant à leur disposition qu'une indemnité réduite, calculée sur la base des prix d'avant-guerre. Il fallait adapter l'indemnité aux nouveaux prix.

Aussi, dès 1917, le Sénat admettait-il que « le remploi devait être calculé de telle sorte qu'il mette dans la main du sinistré exactement la somme nécessaire pour reconstruire l'immeuble (1) ». On se trouvait ainsi amené à tenir compte, au sinistré qui réemployait, d'un supplément d'indemnité égal à la différence entre le coût de construction en 1914 et le coût réel au jour de l'évaluation, supplément qui prit le nom de « frais supplémentaires ».

28. — Influence de la situation du Trésor public. Les délais. —

(1) M. Reynold, rapporteur, séance du 11 décembre 1917.

Une autre conséquence, et la plus essentielle pour le sinistré, de la reconnaissance de son droit de créance contre l'Etat est que l'étendue de sa créance est absolument indépendante des ressources financières de l'Etat.

C'est, en effet, une règle juridique certaine et incontestée, que l'insolvabilité éventuelle du débiteur n'a aucune influence sur l'existence et le montant de la dette. Il est élémentaire d'en conclure que la victime du dommage ne pourra se voir opposer les embarras financiers de l'Etat. Cette observation joue, que l'Etat soit vainqueur ou vaincu. S'il est vaincu, ses difficultés de trésorerie ne seront pas une exception juridique décisive. S'il est vainqueur, le fait que l'Etat n'a pu ou n'a voulu obtenir de l'ennemi une indemnité de guerre suffisante pour s'acquitter intégralement de sa dette envers les victimes de la guerre ne peut être pris en considération pour fixer le montant des indemnités.

Faut-il en conclure que la situation financière de l'Etat importe peu au regard des sinistrés ? Certainement pas, et les plus ardents défenseurs du droit à réparation intégrale ne l'ont pas prétendu. Si la question financière n'influe pas sur le montant de la créance du sinistré, elle en conditionne, au contraire et fort légitimement, l'exercice.

L'Etat, comme tout débiteur, peut avoir besoin de délais pour des raisons d'équilibre budgétaire et de technique financière. Il faut, en effet, au Gouvernement le temps d'obtenir le vote des crédits, d'élaborer un plan de mesures financières et fiscales, d'émettre des emprunts sans tarir le marché, etc... En outre, si les dépenses de reconstruction sont très considérables, et elles le seront presque toujours, il faudra bien les répartir sur plusieurs années. Cela d'autant que d'autres comptes se seront ouverts pendant la guerre au passif du Trésor, qui présenteront aussi des déficits à combler, et, enfin, que l'Etat aura à faire face, en même temps à toutes sortes de difficultés économiques. Toutes ces considérations pourront retarder le paiement de la dette, mais il faut concilier la nécessité des délais avec l'urgence du travail de reconstruction.

Pratiquement, en effet, l'intérêt des sinistrés s'identifie avec l'intérêt national pour réclamer l'ouverture immédiate des chantiers, et ce n'est pas aux entrepreneurs qu'il appartient de dispenser le crédit. Quant aux sinistrés, ils n'auront pas, dans la plupart des cas, la disposition des capitaux de roulement nécessaires. Les délais de paiement accordés à l'Etat ne doivent pas être une source de stagnation de la reconstruction.

Divers procédés paraissent susceptibles de concilier ces deux

points de vue : le premier consiste à payer les indemnités par priorité à ceux des sinistrés qui entreprennent immédiatement la réparation ou la reconstruction, et en échelonnant les paiements successifs sur un rythme correspondant à la progression des travaux. Cette affectation des premiers crédits au financement de la reconstitution réelle évitera à la fois le déséquilibre trop brutal du budget et le ralentissement excessif des travaux, car les circonstances se chargeront d'empêcher bon nombre de sinistrés de commencer immédiatement leurs travaux : ceux-là verront leur paiement différé, sans gêne appréciable ni préjudice, à condition qu'un intérêt de retard leur soit ultérieurement servi.

Un deuxième procédé consiste à remettre au sinistré un titre de créance sur l'Etat avec faculté pour lui de le donner en nantissement pour garantir le remboursement des prêts et avances qu'il contractera personnellement. C'est lui accorder, provisoirement, et en attendant le règlement de l'indemnité, un moyen de crédit. L'inconvénient est que le crédit trouvé auprès des particuliers capitalistes sera onéreux. Quant aux grands établissements de crédit, ils ne peuvent faire d'avances importantes qu'au moyen des fonds qu'ils se procurent par l'emprunt. Et l'Etat ne désirera pas que ses propres titres d'emprunt soient concurrencés sur le marché des valeurs, par les obligations émises par des sociétés privées ou semi-privées, à l'époque où lui-même sera à la recherche de capitaux.

Ce système présente aussi l'inconvénient de nécessiter une première évaluation provisoire de l'indemnité, puisque le montant de celle-ci ne sera définitivement fixé qu'après l'achèvement des travaux. D'où complication, multiplication des services techniques d'enquête. De plus, le titre doit pouvoir faire l'objet d'un nantissement, mais il serait imprudent de le rendre cessible : l'afflux de ces titres constituerait un marché officieux où ils se déprécieraient vite, par le jeu de l'offre et de la demande, et l'on assisterait à une spéculation inadmissible.

Enfin, un autre mode de libération de l'Etat, pour simple et parfait qu'il apparaisse, ne peut recevoir qu'une application exceptionnelle, mais méritoire toutefois d'être signalé. Il consiste à faire exécuter par l'Etat lui-même le plus possible de travaux : d'abord ceux de déblaiement, d'arasement, de réfection du sol.

Ensuite, sinon en reconstruisant, du moins en fournissant les matériaux dont il sera détenteur, il apportera une aide très efficace. Car pendant une guerre longue l'Etat sera peu à peu devenu le principal possesseur de matériaux et de matières premières.

Tous ces procédés furent plus ou moins heureusement utilisés par le législateur après 1919, mais l'abus des artifices de technique financière défigura la loi initiale. Nous verrons que, dans un esprit différent, le législateur de 1940 s'est efforcé de simplifier le mode de paiement des indemnités et d'éviter le retour des abus passés.

Une autre conséquence importante de la théorie du droit de créance est la reconnaissance, au profit du sinistré, d'un recours juridictionnel efficace en vue de trancher les différends qui peuvent s'élever entre lui et l'Etat, à tous les stades de l'indemnisation. Ce recours doit s'exercer à l'égard de toutes les décisions administratives, depuis celles qui statuent sur l'origine et l'importance du dommage, jusqu'à la fixation et le paiement de l'indemnité. L'appréciation souveraine des tribunaux est la garantie indispensable du droit de créance. Sans entrer dans le domaine de la procédure, signalons qu'il résulte des principes généraux de la compétence judiciaire, qu'à défaut d'institution, par la loi, de juridictions spéciales, c'est aux tribunaux administratifs qu'il appartient normalement de connaître de toutes les contestations en matière de réparation des dommages, sous l'autorité souveraine du Conseil d'Etat.

Avant d'aborder l'étude technique du système de reconstruction de l'après-guerre 1914-1918, étude rapide qui nous révélera bien des imperfections et des erreurs, en grande partie causées par la carence de paiement de l'Allemagne, nous voulons insister sur la valeur morale et humaine des principes nouveaux dégagés au cours de ce chapitre. Pour la première fois dans notre histoire et dans l'histoire du monde, les Pouvoirs publics acceptaient, au nom de la justice et du droit, une obligation inconditionnelle écrasante.

Si les conditions financières difficiles et les obstacles imprévus écartèrent peu à peu l'Etat de la voie d'équité ou la conscience collective l'avait engagé ; si l'application ne satisfait pas tous les espoirs que les idées nouvelles avaient fait naître, reconnaissons pourtant l'immense progrès juridique réalisé sur les conceptions antérieures et dont l'éclosion est à porter à l'actif de la République. On constate ainsi le retentissement matériel précis des conceptions politiques sur les droits des particuliers : les principes juridiques ont été plus ou moins en honneur suivant que la forme du gouvernement se rapprochait plus ou moins de l'esprit démocratique.

Les périodes d'autorité ont souvent fait bon marché des droits individuels, les régimes de liberté se sont efforcés de les respecter. Puissent nos concitoyens ne pas en perdre le souvenir.

CHAPITRE TROISIÈME

LA LÉGISLATION DE RECONSTRUCTION APRÈS LA GUERRE 1914-1918

L'histoire de la reconstruction, après la guerre 1914-1918, a fait l'objet de commentaires nombreux qu'il serait vain de reprendre aujourd'hui. Mais, comme l'expérience du passé est féconde, le législateur de 1940 ne pouvait ignorer l'œuvre accomplie par ses prédécesseurs. Quoique animé d'un esprit différent, nous verrons qu'il n'a pas manqué d'en tirer des enseignements, avec le double souci d'adapter à ses conceptions nouvelles les solutions techniques qui avaient donné de bons résultats, et d'éviter les abus et les erreurs qui s'étaient manifestés dans certains domaines avec une éclatante netteté.

Il est donc utile de connaître, dans les grandes lignes, ce qui a été fait il y a vingt ans pour y trouver à la fois l'explication de quelques-unes des modalités des lois nouvelles et un point de comparaison d'ordre général.

Cette œuvre considérable, qui s'ébaucha dès le printemps de 1919 et dura environ dix ans, est tout entière marquée, sur le plan législatif, par un double caractère : générosité légitime dans ses conceptions originaires, insuffisance de moyens et d'énergie dans sa réalisation.

Sur le plan social, elle exprime le saisissant contraste entre les merveilleux efforts des sinistrés, dont la volonté farouche, l'ingéniosité tenace et ardente, ont abouti à la prodigieuse rénovation des départements ravagés et, d'autre part, la faillite des illusions et des artifices financiers des gouvernements.

C'est que tout le système législatif édifié en 1919, au milieu des perspectives qu'ouvrait la victoire, reposait sur une certitude qui se transforma vite en mirage, mais que les hommes d'Etat responsables avaient imprudemment entretenue : « l'Allemagne paiera ». On sait que, pratiquement, l'Allemagne n'a presque

rien payé. Cette carence, ajoutée à la néfaste politique d'emprunts suivie pendant la guerre, bouleversa les plans financiers et ruina l'économie générale des projets primitifs.

Alors on improvisa, on revisa, on multiplia les formalités ; et la loi de 1919, qui était apparue comme la charte intangible des sinistrés, subit des modifications ou ne fut plus que partiellement appliquée. Ainsi, le premier visage de la reconstruction fût défiguré.

Nous examinerons donc d'abord la législation instaurée par la loi du 17 avril 1919 (1^{re} section) puis ses aménagements ultérieurs (II^e section), enfin, les résultats obtenus (III^e section).

I^{re} SECTION.

La loi du 17 avril 1919.

L'article 1^{er} de la loi était ainsi conçu : « la République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre ».

A cette affirmation de principe succédaient les dispositions concernant les dommages, la fixation de l'indemnité, son paiement, enfin, l'organisation des recours juridictionnels. En outre, une circulaire du ministre des régions libérées, en date du 23 avril 1919, organisait les commissions cantonales et les tribunaux de dommages de guerre et fixait leurs attributions et la procédure.

29. — Les dommages immobiliers. — L'article 2 de la loi disposait :

« Les dommages certains, matériels et directs causés en France et en Algérie aux biens immobiliers... ouvrent droit à la réparation intégrale... »

« Sont considérés comme dommages résultant des faits de la guerre, notamment :

« 3^o Les détériorations d'immeubles bâtis..., les destructions partielles ou totales... sans qu'il y ait lieu de rechercher quels sont les auteurs des dommages... »

Le même article précisait que la loi était applicable aussi bien aux dommages résultant de l'ennemi, qu'à ceux « causés par les armées françaises ou alliées, soit en raison des mesures préventives de défense, des nécessités de la lutte, etc... »

Enfin, aux termes des articles 59 à 61 de la loi, l'Etat prenait à sa charge exclusive les frais de réfection du cadastre, de délimitation, de déblaiement de tous les immeubles, de recherche et d'enlèvement des projectiles. L'Etat devenait alors propriétaire des matériaux. Il assumait aussi les « frais d'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques de toutes catégories, qui devaient être dressés en vue de la reconstitution des immeubles détruits, dans les communes où parties de communes atteintes par les faits de la guerre ».

30. — L'indemnité. Ses différents modes de fixation. — Nous avons déjà indiqué (n° 27 ci-dessus) comment, à la suite d'une transaction entre les théories de la Chambre des députés et du Sénat, sur la question du remploi, le législateur fut amené à distinguer, lors de la fixation de l'indemnité, suivant que le sinistré reconstruisait ou non l'immeuble endommagé.

L'article 4 de la loi dispose : « l'indemnité... comprend le montant de la perte subie, évalué à la veille de la mobilisation et celui des frais supplémentaires nécessités par la reconstitution des immeubles endommagés ou détruits.

« L'octroi de ces deux éléments de l'indemnité est subordonné à la condition d'effectuer le remploi suivant les modalités prévues ci-après.

« Si le remploi n'est pas effectué, le sinistré reçoit seulement le montant de la perte subie ».

Voilà donc les deux choix offerts au sinistré. Nous verrons que l'article 45 de la loi lui en donne un troisième, le « réinvestissement », solution qui ne procure au sinistré que le montant de la perte subie, mais présente l'avantage sur le non remploi d'un paiement beaucoup plus rapide de l'indemnité.

Nous avons déjà défini le remploi. Il nous reste à examiner la situation faite au sinistré dans les trois hypothèses prévues par la loi : remploi, non remploi, réinvestissement, ainsi que les modalités de paiement de l'indemnité dans chacun de ces cas.

Indiquons immédiatement que, dans tous les cas, l'indemnité comprend au moins un premier élément permanent, qui est toujours dû et sert de base, le cas échéant, aux indemnités supplémentaires : c'est l'élément dit de « perte subie ». La loi le détermine ainsi (art. 5, § 2) : « Pour les immeubles bâtis et les immeubles par destination, le montant de la perte subie est évalué en prenant pour base le coût de construction, d'installation ou de réparation, à la veille de la mobilisation, sous déduction de la somme correspondant à la dépréciation résultant

« de la vétusté ; et, s'il s'agit d'immeubles reconstruits ou réparés postérieurement à la mobilisation, au jour où ils ont été réparés ou reconstruits. »

Une disposition restrictive avait été établie (même art., § 3) ramenant le montant de la perte subie au maximum au prix de la mutation, régulièrement constatée intervenue moins de dix ans avant la guerre. Elle stipulait, en outre, que l'indemnité ne pouvait excéder la valeur vénale de l'immeuble à la veille de la mobilisation. Mais une loi du 25 août 1920 a supprimé cette condition qui était la seule normale, et, dans tous les cas, l'indemnité de perte subie fut calculée d'après le coût de construction en 1914.

31. — Premier cas : le sinistré ne reconstruit pas. -- La faculté pour le sinistré de ne pas reconstruire est absolue : dans ce cas, il reçoit seulement l'indemnité de perte subie. Cette solution marque le succès de la thèse du droit de créance individuel préconisée par le Sénat et les groupements de sinistrés.

Comment les commissions cantonales, chargées de constater et d'évaluer les dommages, baseront-elles leur estimation ? Ce problème étant purement technique, la loi n'a pas voulu s'en rapporter entièrement, sur ce point, à une commission insuffisamment compétente. Elle a institué dans chaque département un comité technique ayant pour mission de faire « établir, par « des personnes ou associations compétentes (1), des séries de « prix destinées à faciliter, d'une part, le calcul de la perte subie « et, d'autre part, la détermination des frais supplémentaires de « reconstruction et de la valeur de remplacement » (art. 23). Le même article, § 3, dispose :

« Ces séries de prix sont mises à la disposition des commissions d'évaluation et des tribunaux compétents, qui peuvent « en user pour l'évaluation des dommages et la fixation des indemnités. »

Ainsi il n'y avait pas obligation pour les commissions cantonales d'appliquer intégralement ces séries de prix ; mais, dans la pratique, elle s'en écartèrent peu. Le premier travail de la commission est donc de fixer le coût de construction, valeur 1914. Ensuite elle déduit, s'il y a lieu, de cette valeur, une certaine somme représentant la dépréciation pour vétusté. Puis elle fixe définitivement l'indemnité au chiffre ainsi obtenu.

(1) Ce comité technique comprenait, en dehors de diverses personnalités administratives, des architectes et des ingénieurs du département.

C'est la « perte subie », et c'est cela seulement que touche le sinistré qui ne reconstruit pas.

Mais la dette de l'Etat n'est pas éteinte pour autant : par une disposition contestable où il ne paraît pas douteux qu'il faille voir essentiellement la préoccupation politique d'augmenter, aux frais de l'ennemi, la charge des « réparations », l'indemnité payée par l'Etat comprend, en outre, les « frais supplémentaires ». Mais, à défaut de remploi, le montant des frais supplémentaires, calculé comme nous allons le voir plus loin, est attribué à un fonds commun pour être employé au profit des régions sinistrées. On tenta de justifier ce système en invoquant le préjudice subi par les villes et communes pour chaque immeuble non reconstruit.

32. — Deuxième cas : le sinistré reconstruit. — C'est le vœu même de la loi. Une réserve, toutefois, est imposée dans un souci de salubrité et d'urbanisme : la reconstitution de l'immeuble peut être interdite d'office par le tribunal des dommages « si elle est reconnue irréalisable ou contraire à l'intérêt économique ou à la santé publique » (art. 6).

Nous avons vu que la notion de remploi avait pour principal objet la reconstitution des régions dévastées. Il s'ensuit que l'affectation de l'indemnité à la reconstruction d'un immeuble doit répondre à certaines conditions, pour que le remploi soit réputé effectué, avec les avantages qui en résultent. L'article 5, § 8, de la loi stipule : « le remploi a lieu en immeubles ayant « la même destination que les immeubles détruits ou une destination immobilière, industrielle, commerciale ou agricole, « dans la commune du dommage, ou dans un rayon de 50 kilomètres sans sortir de la zone dévastée ».

La notion de remploi est donc très large : la loi se déclare satisfaite pourvu que le sinistré reconstruise un immeuble utile, dans un rayon déterminé de la zone dévastée. Là encore c'est le le texte du Sénat qui prévalut alors que la Chambre des députés exigeait le remploi « en identique ou en similaire ». Et l'Administration se montra large dans l'interprétation de ce texte.

L'indemnité du sinistré en cas de remploi se compose de deux éléments certains, auxquels s'ajoute parfois un troisième.

Le premier élément est la perte subie, son montant est calculé dans les conditions indiquées au paragraphe précédent, en tenant compte, s'il y a lieu, de la dépréciation pour vétusté.

Le deuxième élément certain est constitué par les « frais supplémentaires », appelés encore « prime de cherté ». L'article 5, § 4, stipule que « les frais supplémentaires sont égaux à la dif-

« férence entre le coût de construction, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation et celui de la reconstitution d'immeubles identiques au jour de l'évaluation ».

Bien entendu, si le remploi n'est que partiel, l'attributaire ne reçoit qu'une fraction des frais supplémentaires correspondant aux sommes employées.

Si la reconstruction a été faite avant que soit intervenue l'évaluation des dommages, c'est le coût effectif des travaux qui servira de base au calcul des frais supplémentaires. Mais, dans le cas le plus fréquent, l'évaluation de l'indemnité précède la reconstruction. Elle est l'œuvre de la commission cantonale qui prend pour base de calcul le chiffre établi pour l'indemnité de perte subie et lui applique ensuite des coefficients multiplicateurs déterminés par le comité technique départemental.

Enfin, un troisième élément s'ajoute dans certains cas au montant de l'indemnité : il s'agit des sommes correspondant à la dépréciation pour vétusté. Remarquons, d'abord, que les frais supplémentaires étant calculé en fonction de la perte subie, laquelle tient elle-même compte d'un abatement pour vétusté, l'ensemble de l'indemnité de remploi exprime une réduction proportionnelle. L'indemnité ne permettra pas de couvrir l'intégralité de la dépense de reconstruction ; et d'autant moins que le pourcentage de vétusté sera plus élevé. Comment ce dernier est-il fixé ?

Après de laborieuses discussions, la loi, en vue de favoriser les exploitations rurales, décida que la dépréciation pour vétusté ne pourrait excéder 20 0/0 du coût de construction à la veille de la mobilisation, en cas d'immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale.

Pour les autres catégories d'immeubles, les commissions cantonales furent laissées libres de fixer le montant de la dépréciation.

Si l'on veut que la reconstruction soit complète, il faut permettre au sinistré de couvrir la dépense laissée à sa charge. A cet effet, l'article 5, § 5, de la loi dispose :

« Sous condition de remploi, la somme correspondant à la « dépréciation pour vétusté est allouée en toute propriété, à « l'attributaire jusqu'à concurrence d'une somme de 10.000 fr. ». Cela c'est le cadeau qui reste acquis au sinistré de bonne volonté. Mais comme cette somme est décomptée séparément pour chaque bâtiment distinct, l'avantage qui est ainsi procuré est abusif. Et l'article continue : « pour le surplus elle (la « dépréciation) fait l'objet, sur la demande de l'attributaire, « d'avances remboursables par lui à l'Etat en 25 années... et

« productives d'un intérêt de 3 0/0 ». Pour le remboursement de ces avances, la loi crée, au profit de l'Etat, un privilège prenant rang en tête de ceux édictés à l'article 2103 du Code civil.

Quand et comment est prise la décision de remploi ? Le sinistré n'est pas obligé de prendre immédiatement, devant la commission cantonale, l'engagement de remployer. Il a, pour souscrire cette obligation, un délai de deux ans à partir de la décision portant fixation définitive du montant de l'indemnité. Enfin, s'il existe plusieurs propriétaires indivis, ou si le droit de propriété est démembre, et qu'une partie seulement des titulaires soient partisans de remploi, les autres y étant hostiles, le remploi est de droit. C'est une nouvelle marque de la faveur en laquelle la loi tient le remploi.

33. — Le paiement de l'indemnité. — L'accord, difficile à réaliser entre les deux Assemblées du Parlement, pour la détermination du montant de l'indemnité, se fit, au contraire, facilement en ce qui concerne son mode de paiement : on introduit, dans le problème du financement, une distinction basée sur le remploi en accordant une priorité de paiement au sinistré qui reconstruit.

De plus, ce dernier reçoit des espèces suivant un rythme correspondant autant que possible à la marche des travaux et dispose, avant toute dépense, d'une avance devant constituer un fonds de roulement. Au contraire, le sinistré qui ne reconstruit pas reçoit un titre de créance payable à terme. Solution intermédiaire pour celui qui « réinvestit ».

Il touche des espèces, comme en cas de remploi, mais ne perçoit pas de fonds de roulement. Insistons sur cette question de paiement qui se révéla essentielle :

1^{er} cas : non remploi. — Le paiement de l'indemnité est réalisé par la remise au sinistré, d'un titre représentant le montant de la perte subie, et productif, à compter du 11 novembre 1918, d'intérêts au taux de 5 0/0 l'an payés trimestriellement (1).

Ces titres, appelés titres I, sont inaliénables pendant 5 ans à dater de leur remise, sauf autorisation motivée du tribunal civil, après audition du ministère public. Après l'expiration de ce délai, ils sont remboursables en espèces, au moyen de dix paie-

(1) Toutefois, cet intérêt n'est pas dû pour les dommages causés aux immeubles de plaisance.

ments annuels égaux, le premier étant exigible à l'expiration de la sixième année. Nous avons indiqué, au chapitre précédent (n° 28), les raisons impérieuses et légitimes qui militent en faveur de ce délai dans l'hypothèse de non emploi. Il n'y a pas lieu d'y revenir.

2^e cas : emploi. — Dès qu'il s'est engagé à reconstruire, le sinistré bénéficie d'un système de versements échelonnés, suivant les besoins des travaux.

Il reçoit trois et parfois quatre titres qui représentent : le premier la perte subie ; le deuxième, les frais supplémentaires ; le troisième le montant de l'allocation pour vétusté en propriété (maximum 10.000 fr.). Un quatrième titre délivré, s'il y a lieu, et sur demande expresse du sinistré, représente les avances remboursables.

Sur le premier, appelé titre C, le sinistré touche un premier acompte de 25 0/0 versé sans justification préalable, et qui ne sera jamais inférieur à 3.000 fr. ni supérieur à 100.000 fr. (sauf justifications particulières). Cet acompte est destiné à servir de fonds de roulement. Il est fait en vue des dépenses à venir. Les acomptes suivants sont ensuite versés sur justification des dépenses faites, et chaque fois dans le délai de deux mois.

Après épuisement total du premier titre C, et après justification de l'emploi du fonds de roulement, le sinistré reçoit de la même façon des acomptes successifs sur le deuxième titre appelés F (mais il ne dispose plus alors de fonds de roulement).

Enfin, les troisième et quatrième titres représentant l'allocation pour vétusté (titre G) et les avances remboursables (titres de prêt M) sont payés également sous forme d'acomptes au fur et à mesure de la justification des dépenses.

C'est le service départemental des dommages de guerre qui contrôle l'observation des conditions de emploi et prend les décisions d'attribution des acomptes. Il émet ensuite une réquisition de paiement au nom du Crédit National dont nous verrons plus loin le rôle.

Les bénéficiaires de ces titres ne peuvent en disposer qu'aux conditions prévues par les articles 1689 et suivants du Code civil, en matière de cession de créance et après autorisation motivée du tribunal civil, comme en cas de non emploi.

3^e cas : réinvestissement. — L'article 45 de la loi donne au sinistré, qui ne satisfait pas aux conditions précises du emploi, la faculté d'obtenir un paiement de son indemnité plus rapide

que dans l'hypothèse de non reconstruction pure et simple : c'est le réinvestissement.

Réinvestir, c'est destiner l'indemnité de perte subie (la seule à laquelle le sinistré puisse prétendre à défaut de emploi) à un usage immobilier, agricole, industriel ou commercial, ou à l'exercice d'une profession sur un point quelconque du territoire. Dans ce cas, la créance du sinistré sera déterminée comme en cas de non reconstruction, mais elle lui sera payée, sous forme d'acomptes successifs, au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés ou des rachats effectués.

Cette disposition a un caractère économique très net, elle tend à inciter les bénéficiaires à participer à la reconstitution du pays même en dehors du rayon des régions dévastées. Celui qui réinvestit reçoit un titre G semblable à celui remis en cas de emploi ; toutefois, ce titre ne donne pas droit à toucher le fonds de roulement de 25 0/0. Le sinistré doit faire les premières avances, mais il les récupère dans le délai de deux mois. Il est ainsi grandement avantagé vis-à-vis du non remployant qui n'est désintéressé définitivement qu'au bout de seize années.

De même qu'en cas de emploi, le sinistré a deux ans pour prendre parti sur le réinvestissement.

4^e cas : cas particuliers de libération. — Enfin, l'Etat qui s'est au cours de la guerre rendu acquéreur de beaucoup de matériaux, et qui désire, de plus, profiter de la reconstruction pour améliorer l'urbanisme peut se libérer des indemnités :

— Soit par dation en paiement, avec le consentement de l'attributaire, d'un immeuble de mêmes nature et valeur, situé dans la même région. Mode idéal, mais exceptionnel de emploi automatique.

— Soit en exécutant lui-même les travaux ou en fournissant les matériaux. Ce système donna d'assez bons résultats. Il eût pu être largement développé, si l'on avait accepté que l'Allemagne s'acquittât par des prestations en nature.

— Soit en expropriant, en tout ou partie, les immeubles endommagés. L'indemnité d'expropriation fixée à l'amiable ou par les tribunaux de dommages de guerre s'ajoute aux indemnités de réparation. C'est ainsi que sont conservés intacts certains sites rappelant les phases les plus dramatiques du combat.

— Soit, enfin, par dérogation au principe qu'on ne compense pas avec l'Etat, en organisant un large système de compensations entre le sinistré et l'Etat, même pour le paiement des contributions.

Signalons encore que la loi prévoit l'allocation d'acomptes, ne

pouvant dépasser le tiers de l'indemnité totale, en vue de la construction d'abris provisoires dans les cas où la reconstitution définitive ne peut être entreprise.

34. — La protection des droits des créanciers et titulaires de droits réels. — Le propriétaire de l'immeuble détruit n'est pas seul intéressé à la réparation. Tous ceux qui ont, soit un droit réel sur l'immeuble, soit un droit de créance personnel contre le propriétaire méritent d'être protégés et indemnisés au même titre que ce dernier.

Afin qu'ils ne soient point lésés par la décision de ne pas reconstruire que peut prendre le propriétaire, la loi leur donne d'abord la faculté de se faire subroger par le tribunal civil dans les droits attribués à leur débiteur, en souscrivant aux conditions de remploi à ses lieu et place, deux mois après une mise en demeure faite à ce dernier.

En contre-partie, aucun créancier, même privilégié, ne peut s'opposer au remploi décidé par le débiteur. Bien plus, alors que l'article 2131 du Code civil fait de la perte des sûretés réelles une cause d'exigibilité immédiate d'une créance à terme, l'article 10 de la loi de 1919 proroge de plein droit le délai d'exigibilité stipulé d'une période correspondant à l'interruption de la jouissance.

En cas de remploi, l'indemnité est donc rendue insaisissable (1). Mais, bien entendu, après la reconstitution, les créanciers et autres titulaires de droits réels sur l'immeuble détruit voient leurs droits reportés *de plano* sur l'immeuble reconstruit (sous réserve pourtant du privilège de l'Etat pour garantir des avances remboursables).

Enfin, dans l'hypothèse où le sinistré ne reconstruisant pas, ses créanciers ne se substituent pas à lui, la loi dispose (art. 10) : « l'indemnité est attribuée aux créanciers privilégiés hypothécaires ou antichrésistes, suivant leur rang, et aux bénéficiaires d'une promesse de vente, sans qu'il y ait besoin de « délégation expresse ». La loi organise, en même temps, un système d'opposition et de significations entre les mains des comptables du Trésor. C'est la solution du droit commun.

De même, en cas d'usufruit, le titre délivré au sinistré est immatriculé aux noms de l'usufruitier et du nu-propriétaire.

Enfin, si l'immeuble détruit est grevé de servitudes, ou d'un

(1) Du moins son capital, car les intérêts des divers titres sont saisissables pour l'acquit des intérêts de la créance.

droit d'usage ou d'habitation, l'indemnité est répartie suivant les droits de chacune des parties en présence dans les conditions fixées par l'Administration de l'enregistrement en matière de droits de succession.

35. — Les juridictions de dommages de guerre et les recours.

— Les juridictions administratives d'exception créées pour connaître de toutes les questions intéressant les dommages de guerre comprennent :

1^o Des commissions cantonales composées de cinq membres : un juge, un délégué du ministre des finances et des régions libérées, un architecte, un expert en estimation mobilière et un spécialiste de la nature du dommage à évaluer. Elles statuent en première instance, mais constituent avant tout un organisme administratif de constatation, d'évaluation et de contrôle. Leur rôle juridictionnel se borne à la conciliation ;

2^o Des tribunaux de dommages de guerre, composés de magistrats, qui siègent sur appel, dans le ressort de l'arrondissement.

3^o Enfin, une commission supérieure des dommages de guerre créée ultérieurement par les lois des 25 août 1920 et 31 mai 1921 forme la Cour suprême, qui statue souverainement, comme le Conseil d'Etat lui-même.

Nous avons indiqué déjà que les commissions cantonales sont assistées d'un comité technique départemental.

Quant à la procédure, simplifiée dans la mesure du possible, elle admet tous les moyens de preuve, même les présomptions simples, en vue d'établir la matérialité des dommages. Les parents et domestiques peuvent être entendus comme témoins.

Signalons encore, sans entrer dans le détail, que la loi organise la protection et l'exercice des droits et actions appartenant à toutes les catégories d'incapables et de non présents.

Ce système administratif et judiciaire formait un tout homogène. Il semblait capable de liquider, dans des délais relativement courts, la masse innombrable de dossiers de reconstitution, avec des garanties à peu près suffisantes pour les sinistrés comme pour l'Etat. En fait, ainsi que nous l'indiquons ci-après, la reconstruction connut des vicissitudes et des lenteurs préjudiciables à tous.

II^e SECTION.

L'application de la loi et ses aménagements ultérieurs.

36. — Les avances et les certificats provisoires. — Il apparut très vite, devant la faillite allemande, que ce serait le contribuable français, qui, soit sous forme d'impôts, soit plutôt momentanément par voie d'emprunts, serait appelé à faire presque seul le formidable effort qu'exigeait la reconstitution : il était question de quelque 200 milliards au bas mot. La chute du franc, se traduisant par la hausse des matériaux et de la main-d'œuvre, c'est-à-dire par l'accroissement des coefficients, rendait les remplois sans cesse plus onéreux pour l'Etat et sa dette, en francs-papiers, sans cesse plus élevée.

D'autre part, le système d'indemnisation mis sur pied par la loi de 1919 ne permit pas, en fait, de répondre aux nécessités de la reconstitution, notamment en raison des lenteurs apportées dans la fixation des indemnités.

Le ministère des finances mit alors en pratique un large système d'avances préférentielles, accordées sur évaluation approximative du dommage, et soumises à l'arbitraire du Gouvernement. Ce système qui tendit à se substituer en partie à la méthode de financement par acomptes de la loi, se développa parallèlement à l'action des commissions cantonales et à la délivrance normale des titres définitifs d'indemnités. Il représentait une déviation très nette de la volonté originaire du législateur et favorisa les nombreux abus qui ont terni la réputation de la loi.

Le Parlement de 1919 avait fait de la réparation des dommages un devoir naturel et national, mais, le péril passé, la notion de solidarité s'émoussa. L'Etat devait se procurer lui-même les fonds, soit par l'impôt, soit par l'emprunt. Il chercha à permettre au sinistré de trouver personnellement du crédit, au moyen d'ingénieux artifices financiers dont la complexité même nuisit à la fois aux administrés, livrés à l'arbitraire, et à la saine gestion du Trésor public.

L'appel à l'initiative privée multiplia l'intervention des agents d'affaires et des spéculateurs et, par là même, l'éclosion de scandales. On retarda indéfiniment la fixation des indemnités, on morcela le problème en créant un véritable maquis de titres, de certificats provisoires d'avances, d'emprunts émis par de

multiples collectivités, de telle façon que personne, pas même le ministre des finances, ne put apprécier exactement les engagements de l'Etat. Cela pour avoir cru trop longtemps que le rôle du Trésor français se bornerait à répartir entre les sinistrés les sommes qu'il recevrait de l'Allemagne.

Une première loi du 31 juillet 1920, permet la délivrance au sinistré, avant la fixation de l'indemnité et sur évaluation administrative sommaire du dommage, d'un certificat provisoire d'avances négociable et susceptible d'être donné en garantie aux tiers.

On assiste ainsi à cette anomalie : un titre définitif d'indemnité incessible, mais un certificat provisoire d'avances négociable d'ailleurs, le plus souvent, dans des conditions désastreuses pour le sinistré.

De plus, le ministre des finances accepte de passer avec les sinistrés ou groupements de sinistrés, dont les pertes dépassent un million, des conventions par lesquelles le ministre s'engage à verser le montant de l'indemnité au moyen d'annuités à échéances fixes.

Cette convention d'annuités permet la mobilisation facile de la créance, au besoin même l'émission, par certains groupements de sinistrés, d'obligations qui seront gagées par les annuités de l'Etat.

La loi du 24 mars 1921 institue un système plus ingénieux procurant aux sinistrés qui se réunissent en groupements, des disponibilités immédiates.

Après une très rapide évaluation des dommages, on délivre au groupement de sinistrés, un « certificat provisoire global ». Ce certificat constitue un moyen de crédit et la garantie des fonds prêtés.

Mais les sommes ainsi empruntées sont obligatoirement déposées par les collectivités emprunteuses au Trésor ou à la Banque de France, d'où elles ne peuvent être retirées qu'au fur et à mesure de la justification du remploi et de la délivrance, aux adhérents, de leurs titres définitifs ou de leurs certificats provisoires.

Peu importe donc que l'évaluation provisoire ait été exagérée puisque les fonds empruntés sont restés en dépôt dans les caisses de l'Etat, lui procurant même des moyens de trésorerie.

Ainsi s'est trouvé réalisé en pratique l'appel direct par les groupements de sinistrés au crédit public, l'Etat devant supporter l'amortissement de ces emprunts. Cette opération par personne interposée a semblé séduisante au Trésor parce qu'elle consolidait momentanément sa dette. Ce ne fut qu'une illusion

financière de plus. Il eut été de meilleure logique et plus clair pour la lecture du budget de l'Etat, que celui-ci empruntât directement les sommes que l'impôt ne pouvait lui procurer. On eut évité ce pullulement d'émissions particulières garanties par l'Etat à des taux d'intérêts relativement élevés, et la charge des commissions bancaires et autres, dont les finances publiques supportent en définitive le poids.

37. — Le crédit national. L'organe essentiel chargé d'assurer le paiement des titres et le service des avances fut le Crédit National, créé par la loi du 10 octobre 1919, approuvant une convention conclue le 7 juillet précédent entre ses fondateurs et le ministre des finances. Nous allons dire quelques mots de son organisation et de son fonctionnement d'autant qu'il est également appelé à jouer un rôle important dans le financement des dommages de la guerre commencée en 1939.

C'est un établissement financier autonome dont les dirigeants sont nommés par décret. Il reçoit une double mission : d'abord aider l'Etat pour le paiement des dommages de guerre, ensuite, consentir des prêts au commerce et à l'industrie. Bornons-nous à son rôle dans le financement des indemnités de guerre.

A cet effet, il collecte les fonds au moyen d'emprunts lancés dans le public (8 milliards par deux émissions en décembre 1919 et juin 1920, d'autres ont suivi, pour un capital nominal de près de 26 milliards jusqu'en 1924). A l'aide de ces fonds, il assure le paiement des titres définitifs, en ouvrant à chaque sinistré un compte où sont portés en crédit les titres d'indemnité reçus du ministère des finances et en débit les paiements. Il effectue les versements sur le vu de réquisitions présentées par les préfets, d'abord sans justification pour le premier quart de la perte subie, puis sur justification de remploi pour le surplus. Le Crédit National assure, en outre, à partir d'août 1920 dans de nombreux cas, le paiement des avances sur certificats provisoires.

Dans l'octroi de ces avances le Crédit National traite notamment avec les sociétés coopératives de sinistrés, agissant en qualité de délégataires des droits de leurs adhérents, dont elles groupent les différents comptes en un compte global collectif.

Les obligations émises par le Crédit National sont naturellement remboursables par l'Etat, qui inscrit, chaque année, à son budget, les annuités nécessaires au service des intérêts, au remboursement des titres et au paiement des primes et lots.

Notons que, dans les domaines purement industriel, agricole, commercial, d'autres offices plus ou moins autonomes ont été

créés dont nous n'avons pas à nous occuper ici. Citons, pour ordre, le plus important : l'Office de reconstruction industrielle

38. — Les révisions. — Entre la commission cantonale, organe d'évaluation administrative du dommage, et le tribunal des dommages, organe de règlement judiciaire des litiges, des comités départementaux et un comité central de « préconciliation », créés en 1921 et réorganisés par la loi du 2 mai 1924, ont été appelés à connaître de tous les dossiers dont la demande d'indemnité en perte subie excédait 500.000 fr.

Pourquoi cette institution ? C'est que, dans la hâte, stimulée d'ailleurs par les Pouvoirs publics, de reconstruire les départements dévastés, les plus producteurs de France en richesses et en impôts, quelques abus flagrants, indéniables se sont produits. La polémique s'en mêlant, des scandales se sont fait jour ; la solidarité a fait place à la méfiance, la pitié à la suspicion.

Bien que l'Etat ait été armé par les textes du droit commun, pour déceler et réprimer les abus avec toute la vigueur désirable, l'opinion publique exigeait révision de certains principes et de certaines méthodes, causes de trop d'enrichissements injustifiés. C'est ainsi que fut votée la loi de « révision des dommages de guerre », du 2 mai 1924.

Si légitime qu'ait été le souci de faire reverser par le sinistré les sommes qu'il était convaincu d'avoir induement touchées, le principe de la révision des indemnités définitives était une atteinte à l'autorité de la chose jugée et à la règle de non-rétroactivité de la loi. Dans son ensemble, le résultat de la loi fut médiocre. Les milliards annoncés ne rentrèrent pas, mais des milliers de dossiers furent rouverts, étudiés sur pièces et non plus sur place, par des comités aux jurisprudences contradictoires dont les décisions n'eurent tout d'abord pas le caractère juridictionnel.

De plus, des délais étant accordés pour le remboursement des sommes sujettes à répétition, le Trésor fut garanti, sur les immeubles par un privilège prenant rang après celui de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre. On créait ainsi une nouvelle entrave au crédit immobilier dans les régions dévastées, dans le même temps où l'on remettait en question le caractère direct ou connexe des dommages précédemment statué.

Si bien que, le 23 mars 1928, une nouvelle loi, favorable celle-là aux sinistrés, ouvrait à leur profit une révision de la

première révision jugée abusive et tendant soit au redressement, soit à l'annulation même des réductions prononcées. D'autre part, en ce qui concernait plus spécialement le remploi immobilier, la loi nouvelle permettait au sinistré de profiter d'une façon générale d'une disposition déjà inscrite dans la loi de 1924, mais restée lettre morte : savoir la limitation de son reversement à la part de plus-value immobilière dont sa construction avait bénéficié de fait du « trop perçu ».

III^e SECTION.

Les résultats obtenus.

Comme toutes les œuvres humaines, une loi se juge d'après ses résultats. Mais malgré le recul du temps, il est aujourd'hui encore difficile d'apprécier dans quelle mesure les dispositions légales, que nous venons de résumer, ont imprimé à la prodigieuse reconstitution des régions dévastées une impulsion féconde et dans quelle mesure elles sont responsables des erreurs commises.

En d'autres termes, nous dirons que le législateur n'est pas tout puissant. Ce qu'il y a de plus grandiose dans le redressement français de l'après-guerre, nous le devons avant tout à l'énergie des habitants des régions libérées, sans laquelle rien n'eût été possible.

Mais nous constaterons que, dans l'ensemble, l'arsenal législatif inauguré dans l'enthousiasme, puis péniblement remanié, refondu, corrigé... a constitué un cadre suffisant à l'activité des sinistrés. Devant l'ampleur de la tâche à accomplir, tous les organes du pays avaient un rôle à jouer ; c'est pourquoi l'on a pu dire qu'une œuvre comme celle de la reconstruction devait être appréciée dans son ensemble et qu'elle permettait de juger un peuple. Reconnaissons impartialement que la France peut attendre avec sérénité un pareil jugement.

39. — L'étendue des destructions en 1918. — Pour nous en rendre compte, faisons appel à quelques chiffres que nous empruntons à l'ouvrage éminent de M. Michel : *Les dommages de guerre de la France et leur réparation* (1).

(1) Edition Berger-Levrault.

« Jusqu'à ce jour, écrit M. Michel (1), aucun pays du monde
« n'a connu une dévastation pareille à celle subie par la France
« au cours de cette guerre et, seuls, ceux qui auront parcouru
« les 4 millions d'hectares de champ de bataille à la fin de l'an-
« née 1918, pourront se faire une idée de l'aspect que présentait
« ce champ de carnage et de désolation... pour quelques aggro-
« mérations il n'y avait même plus trace de bâtiments, d'autres
« n'étaient que de lamentables ruines ».

« Quatre villes furent complètement détruites : Lens (100
« 0/0), Bailleul (98,3 0/0), Liévin (92,3 0/0), Chauny (90
« 0/0). Trois villes furent détruites dans une proportion de plus
« de 75 0/0 ; Armantières (87,8 0/0), Soissons (82,7 0/0),
« Reims (79 0/0). Ces sept villes représentaient un ensemble de
« population de 239.718 habitants et 42.649 immeubles. Le
« nombre d'immeubles détruits ou endommagés de ce groupe
« s'élevait à 40.735, soit une proportion, en nombre, de 95,4
« 0/0 ».

Et, après une longue et évocatrice énumération, l'auteur
ajoute : « En dehors des villes de plus de 10.000 habitants,
« nous relevons 109 cantons (sur les 300 compris dans la zone
« des régions dévastées) dont la valeur de destruction dépasse
« 50 0/0, de la valeur totale des immeubles existants en 1914 ».

M. Michel indique que le nombre d'immeubles dans le terri-
toire des régions dévastées s'élevait, en 1914, à 1.290.066,
auquel il faut ajouter environ 200.000 bâtiments agricoles sépa-
rés. Sur ce nombre 893.118 immeubles étaient sinistrés en
1918, soit un pourcentage de 60 0/0. Mais, pour éclairer la
froide énonciation de ces chiffres, citons encore l'auteur (2) :
« Au lendemain de la guerre, il y avait près de 900.000 immeu-
« bles à réparer ou à reconstruire (maisons, fermes et usines).
« Aucune installation n'existait, les ouvriers n'avaient rien pour
« se loger, les routes étaient dans un état indescriptible et les
« entrepreneurs reculaient devant l'avance des sommes néces-
« saires à leur installation... Il fallait tout créer sur place, tout
« organiser, tout prévoir, ne compter en rien sur les ressources
« locales, et, par suite, immobiliser sans délai des capitaux im-
« portants dont l'amortissement devait être prévu presque im-
« médiatement.

« Comment faire comprendre l'immensité des problèmes à
« résoudre ? Voilà 4 millions d'hectares de terre française sur

(1) Page 259.

(2) Page 268.

« lesquels, pendant quatre ans, 10 millions d'hommes se sont
« battus. Pendant quatre ans, 10 millions d'hommes se sont
« acharnés à détruire ce qui existait : villes, villages, usines,
« maisons isolées. Ils s'en sont pris aussi aux champs, aux cul-
« tures, aux forêts et aux bois. Pendant quatre années, les in-
« ventions les plus diaboliques de la science moderne se sont
« multipliées pour arriver à détruire plus complètement tout ce
« qui était debout et tout ce qui vivait sur la ligne des armées.
« Il y a eu un ouragan continu d'obus, une pluie d'obus qui
« n'a pas arrêté pendant quatre années, il y a eu les gaz qui ont
« tout brûlé sur une vaste étendue, il y a eu les tranchées, les
« cheminements et les abris ; des milliers et des dizaines de
« milliers de kilomètres sur lesquels la terre est retournée pro-
« fondément. Il y a eu tout cela pendant plus de quatre années ;
« il y a eu 10 millions d'hommes pour lesquels le monde entier
« a travaillé de façon à faciliter leur œuvre de destruction.

« Mais, résolument, dès le lendemain du jour de l'armistice,
« le Français s'est mis à l'œuvre, et, dix ans après, s'achève
« cette gigantesque reconstitution d'un territoire de plus de 4
« millions d'hectares, qui englobait quatre villes de plus de
« 100.000 habitants, trois villes de 50.000 à 100.000 habitants,
« treize villes de 25.000 habitants, etc... »

Mais la question immobilière à laquelle nous bornons cette étude ne représente qu'un des aspects de la reconstitution de l'après-guerre. Un des plus essentiels, certes, mais auquel s'ajoutait pour le Gouvernement, avec autant d'urgence, le problème de la restauration industrielle des régions dévastées, du rétablissement de la culture et celui non moins vaste et onéreux d'indemnisation des dommages subis par les personnes, problème qui se traduisait par d'innombrables pensions militaires et civiles.

40. — L'œuvre du ministère des régions libérées. — A cette tâche immense s'est consacré le ministère des régions libérées, créé le 16 novembre 1917, et dont les services ont pris peu à peu une extension considérable. Il comprenait des services à caractère administratif, des services techniques pour la reconstitution immobilière, et les deux offices de la reconstitution industrielle et agricole.

Dans les départements, les services de reconstitution dépendaient directement du préfet. C'est à eux qu'il appartenait de prendre, au début, la plupart des initiatives, car l'activité individuelle des sinistrés ne pouvait suffire pour mettre en mouvement l'organisation de la reconstitution.

En 1928, date à laquelle un bilan approximatif a pu être établi, on pouvait évaluer à plus de 225 milliards de francs le montant total des dommages de guerre constatés. Dans ce chiffre, les dommages réparables aux biens s'élevaient à plus de 100 millions dont 90 environ avaient été payés. Enfin, les dommages immobiliers bâtis entraient dans ces évaluations pour plus de 40 milliards. Nous pensons nécessaire, en citant en chiffres, d'indiquer qu'ils reposent sur des données statistiques plus ou moins sujettes à appréciation, parce que, dans de très nombreux cas, l'affectation des sommes payées n'a pas été faite par catégories précises, que les ventilations exactes n'ont pas toujours été données par les commissions cantonales et, qu'enfin, la complexité même des opérations financières auxquelles a donné lieu cette entreprise inouïe ne permet pas d'en dresser le bilan en chiffres précis.

Toutefois, même réduites à la valeur d'ordre de grandeur, ces indications donnent une idée assez exacte du formidable effort matériel et financier accompli. Il faut encore signaler les perturbations apportées dans le chiffre des premières évaluations, par les variations continuelles des coefficients du coût de construction et de la valeur vénale.

La loi prescrivait, en effet, que les frais supplémentaires seraient fixés en tenant compte du coefficient au jour de l'évaluation du dommage. Or, par rapport au coefficient de base en 1914, le coefficient du coût de construction s'est progressivement élevé de 300, en 1919, jusqu'à plus de 600 en 1928.

41. — Le rôle des sociétés coopératives de reconstruction. — L'effort de reconstruction des sinistrés, et c'est un reproche qui fut à juste titre souvent formulé, s'est principalement développé sous le signe de l'individualisme ; il convient pourtant de signaler le rôle parfois appréciable des sociétés coopératives de reconstruction.

Créées par la loi du 15 août 1920, ces sociétés permettaient aux attributaires d'indemnités de mettre leurs droits en commun en constituant une société qui, approuvée, jouissait de la personnalité civile et pouvait recevoir des subventions, des dons et legs et avait la capacité d'ester en justice en son propre nom. En adhérant à la coopérative, tout sinistré conservait ses droits à la réparation de ses dommages personnels. Ils chargeait purement et simplement la société de gérer l'indemnité à lui attribuée sans qu'il y ait délégation ni transfert de droits. La société coopérative approuvée était donc une société de gestion.

Les difficultés de toutes natures auxquelles se heurtèrent les

premiers sinistrés pour constituer leur dossier et commencer les premiers travaux, jointes au dénuement complet des régions à reconstituer, les amenèrent à se réunir d'abord en associations spontanées et en sociétés civiles. Le régime légal des sociétés coopératives donna à ces groupements des garanties et une efficacité qui assurèrent leur développement. Dès l'automne 1922, le nombre des sociétés approuvées atteignait 2.160, groupant plus de 150.000 adhérents.

Leurs avantages étaient d'abord ceux de tout travail en coopération : accroissement des moyens d'action, ouverture de chantiers plus importants, obtention de contrats plus avantageux, économie de frais, etc... Elles étaient administrées par un conseil d'administration, nommé par l'assemblée générale des adhérents et soumises à un contrôle administratif.

Nous verrons que les lois de reconstruction de 1940 et 1941 organisent, sous le nom d'associations syndicales, des groupements de sinistrés dans un périmètre déterminé. Il faut se garder de voir, dans les sociétés coopératives de la loi de 1920, les ancêtres des associations syndicales actuelles. D'abord, parce que les adhésions y étaient absolument facultatives ; ensuite, parce qu'au sein de la coopérative, chacun restait maître de la reconstruction de sa maison.

42. — Les critiques. — Comme toute œuvre d'envergure, la reconstruction des régions dévastées a donné lieu à des appréciations contradictoires et excessives.

Pour certains (1), la loi s'est arrêtée sur la voie de l'équité en refusant d'étendre le principe de la réparation intégrale aux dommages indirects.

Pour d'autres, et qui sont les plus nombreux, les reproches essentiels à adresser à l'œuvre de reconstitution dérivent de trois chefs principaux ; la dilapidation des deniers publics, le principe de la cessibilité des dommages, enfin, l'absence de méthode et de plan dans la reconstruction elle-même.

Il est bien certain que les demandes d'indemnités présentées par les sinistrés furent souvent excessives, cela est humain ; et, aussi, que les commissions administratives d'évaluation accordèrent des indemnités abusives. On cite des propriétaires de maisonnette qui firent reconstruire des petits châteaux.

Les vérifications étaient difficiles, les commissions surchar-

(1) M. Marin : Préface à l'ouvrage déjà cité de M. Michel.

gées de travail. L'optimisme de ceux qui comptaient sur les paiements de l'Allemagne n'était pas non plus étranger à une certaine tendance à l'exagération des dommages. La réaction vint avec les lois de révision.

En outre, toute œuvre étatique est plus onéreuse que l'entreprise privée ; complications, maladresses, incapacité ou insuffisance du personnel technique, irresponsabilité, compromissions, tout cela n'a jamais été évité sous le règne de l'Administration et se révéla avec éclat au cours de la reconstruction. Les autres expériences étatiques que la France a connues dans tous les domaines nous ont habitués à ces erreurs et à ces larses. On est maintenant tenté de dire que celles-ci forment le cortège inévitable de l'entreprise administrative et qu'elles sont la rançon de l'extension continue des services publics. Ces faiblesses dans l'application ne doivent pas être confondues avec la loi elle-même.

Une autre source d'abus, de spéculations et de scandales fut la faculté donnée aux sinistrés de céder leurs droits aux dommages de guerre. On vit des agents d'affaires sans scrupules organiser un véritable marché noir de ces titres au plus grand détriment des sinistrés, des petits surtout, excédés des lenteurs et du formalisme administratifs. Cette faculté de cession n'avait été envisagée par le législateur que pour résoudre des cas particuliers, par conséquent assez rares. Mais l'opération devint courante et des entreprises se créèrent uniquement pour acheter et utiliser les droits à indemnités, ce qui représentait une déviation spéculative très nette de l'esprit de la loi, facilitée par l'insuffisance du contrôle.

Enfin, la reconstitution s'est effectuée au mépris des règles de l'esthétique et des aménagements de voirie. Il eût été nécessaire que des plans d'ensemble des villes à reconstruire soient établis par des « urbanistes » préparés à cette gigantesque tâche, que l'effort individuel des sinistrés soit conseillé, dirigé, soumis au contrôle d'architectes pourvus d'une doctrine générale précise. On aurait pu profiter ainsi des désastres accumulés pour refaire des quartiers, sinon des villes entières, répondant aux exigences modernes de l'hygiène, de l'esthétique, des moyens nouveaux de circulation que le passé n'avait pas prévues.

Sans doute, la loi du 14 mars 1919 posait-elle le principe de l'ordre dans la reconstruction des agglomérations sinistrées en imposant aux municipalités l'établissement dans un délai de trois mois, d'un plan dit d'« aménagement, d'embellissement et d'extension ». En fait, les plans furent mis en chantier et des

efforts dispersés essayèrent de les faire respecter, mais en vain. L'expérience faisait défaut et, dans le même temps où les études des hommes ou l'art s'élaboraient lentement, les propriétaires reconstruisaient à la hâte, sur leurs anciens emplacements, des bâtiments de même forme avec les mêmes défauts, quand ils ne les aggravaient pas par un mépris total de « l'atmosphère » locale. L'individualisme, cher au cœur des Français, triompha avec une tendance générale à considérer comme une brimade administrative et une atteinte à la liberté toutes les réglementations que le souci de l'intérêt commun commandait.

« Occasion exceptionnelle et occasion manquée, telle fut, pour l'urbanisme français, la reconstruction de 1919 » (1).

Nous ferons, pour notre part, deux autres reproches d'ordre général aux conceptions des législateurs de 1919.

Le premier est d'avoir réservé, dans la réparation des préjudices généraux occasionnés par la guerre, un sort exceptionnellement favorable aux propriétaires immobiliers. Au principe de la réparation intégrale des dommages immobiliers devait correspondre une indemnisation corrélative des autres dommages subis : pertes de clientèle pour tous les commerçants ayant cessé leur exploitation, pour les docteurs, les avocats, les ingénieurs, les « employés intellectuels » ; changements de situations nés du fait même de la guerre ; préjudices de tous ordres, qu'on classa rapidement dans la catégorie des « dommages indirects » et, par là même, exclus de tout droit à indemnisation.

Il est vrai que l'on ne pouvait prétendre, sinon effacer, du moins répartir équitablement entre tous les citoyens, les conséquences pécuniaires et matérielles de la guerre : toute la France eut été transformée en un immense préloire. Mais il n'en demeure pas moins que, seuls, les propriétaires d'immeubles et d'usines, ont bénéficié de la « péréquation » des dommages et qu'il y a là une injustice nationale flagrante.

Le second reproche qu'il faut avoir le courage d'imputer aux vainqueurs de 1918 est d'avoir reporté avec excès sur les épaules des générations futures le poids financier de la guerre et de ses réparations. La conception française du paiement des charges de la guerre était : « la génération présente fait la guerre, tant pour son compte qu'au profit des générations à venir ; celles-ci la paieront ». Dès la Révolution, Necker di-

(1) M. Jean Royen : *Revue Urbanisme*, d'octobre 1941, n° 72, page 65.

sait : « Quand le peuple souffre de la guerre, ce n'est pas le « moment d'établir sur lui des impôts ». La France, comme l'Allemagne d'ailleurs, firent une politique perpétuelle d'emprunts, pour ne pas surcharger les souffrances de pays, et maintenir le moral de l'arrière. Chacun des deux adversaires attendait la victoire, disant « l'ennemi vaincu paiera ». C'était compter sur un double aléa ; la victoire et la capacité du vaincu pour payer. La double conséquence fut l'effondrement du mark et l'effritement du franc.

Différente était la conception anglaise : « il ne faut pas rejeter sur la postérité les charges financières de la guerre ; ce « serait une lâcheté et une imprudence ».

Même les gros contribuables, même l'opposition parlementaire conservaient cette attitude saine, « il faut créer d'abord des impôts ». C'était déjà le système préconisé par Pitt lors des dépenses inouïes pour l'époque (25 milliards de francs-or) des guerres contre Napoléon.

C'est la vraie façon de comprendre la grande idée de la continuité de la Nation : chaque génération est responsable de ses erreurs comme de ses chances. Elle doit s'efforcer de transmettre intact le patrimoine dont elle a la garde et que les civils doivent défendre par l'impôt, quand les combattants le protègent par les armes.

Or, l'endettement de la France n'a cessé de s'accroître depuis la guerre, la politique d'emprunts et de dilapidations a survécu à la période de la guerre et au lendemain du désastre de 1940, le passif des réparations de la guerre précédente pèse encore lourdement sur la Nation.

CHAPITRE QUATRIÈME

L'OBLIGATION DE L'ÉTAT A LA RÉPARATION DES DOMMAGES EN FONCTION DE « L'UTILITÉ SOCIALE »

43. — L'évolution des idées de 1919 à 1940. — Qu'allait-il subsister à l'issue, au moins provisoire, de la guerre malheureuse de 1939-1940, des dispositions législatives essentiellement favorables aux propriétaires sinistrés, dont nous avons fait l'étude au chapitre précédent ? Nous avons déjà indiqué par quoi les deux situations n'étaient en rien comparables tant sur le plan matériel qu'au point de vue juridique. Quoique l'opinion contraire ait été soutenue par quelques auteurs, on s'attendait généralement à la publication de textes nouveaux et d'un esprit différent de la loi de 1919, pour régler le problème de la réparation des immeubles endommagés au cours des quelques mois de la guerre. La législation promulguée depuis est, en effet, d'une portée et d'un esprit à tous égards beaucoup moins larges que ceux de la loi du 17 avril 1919.

Cette différence est due en partie à des causes accidentelles, dont la plus importante est que la France est vaincue et au désir de réagir contre les abus et les erreurs commis après 1918.

Mais elle est aussi le résultat d'une évolution bien plus profonde des idées, des mœurs et des conceptions juridiques dans la période entre les deux guerres ; et c'est cet aspect philosophique qui semble avoir été laissé volontairement dans l'ombre par les commentateurs des lois nouvelles que nous allons d'abord essayer de dégager.

L'idée d'un droit de créance personnel à la victime du dommage de guerre, contre l'Etat, correspond au stade le plus évolué de l'organisation sociale libérale et individualiste. Elle en marque le triomphe et s'est développée parallèlement à l'évolution capitaliste de la société. Le régime du capitalisme libéral postule essentiellement le respect absolu du droit de propriété, droit que la Révolution avait proclamé « inviolable

et sacré », par instinct de défense contre l'emprise du pouvoir royal, et la liberté économique la plus totale, par opposition au système des corporations de l'ancienne France. Aujourd'hui, ces deux notions sont remises en discussion par les progrès du socialisme, sous toutes ses formes, et en réaction contre les abus d'un libéralisme anarchique.

Ainsi apparaît l'extrême relativité, à des époques différentes, des problèmes sociaux.

Depuis une vingtaine d'années, le droit de propriété a cessé d'apparaître comme inviolable et multiples sont les atteintes qui y ont été portées par le Parlement lui-même qui s'en était constitué le gardien.

En même temps, l'Etat est intervenu d'une façon de plus en plus directe dans la vie économique du pays et dans les rapports entre les particuliers. Son action se justifie par la recherche de l'intérêt général et de l'amélioration de la vie collective du pays, mais elle entre souvent en conflit avec la liberté des individus et le respect de leurs intérêts privés.

44. — Quelques exemples de cette évolution sociale. — Les manifestations législatives de cette évolution, qui a pour caractère la prééminence de l'utilité sociale sur l'individualisme, sont nombreuses. Citons-en quelques-unes et d'abord celles qui atteignent immédiatement le droit de propriété immobilier.

En matière de loyers et indépendamment des dispositions transitoires devant régler les litiges nés de la guerre, les lois des 20 juillet 1926, 1^{er} avril 1926, 29 juin 1929, 8 avril et 12 juillet 1933, puis les décrets de 1935 et suivants ont conféré aux locataires le droit à des prorogations de jouissance d'ordre public et fixé au montant des loyers des plafonds ayant pour base le prix de 1914, augmenté d'un certain coefficient qui n'a aucun rapport avec l'augmentation générale des prix. Ainsi, se substitue la volonté du législateur à la liberté des conventions dans un domaine où le droit de propriété immobilier est le plus directement mis en cause.

La loi du 9 mars 1941 sur le remembrement de la propriété foncière ou rurale s'inspire d'un esprit identique. Alors que les lois de 1918 et 1919 avaient tenté d'organiser, par les associations syndicales de propriétaires librement constituées, la concentration, autour des bâtiments d'exploitation, des terres exploitées, afin d'éviter, au moins dans les régions dévastées par la guerre, la dispersion et le morcellement des parcelles éminemment nuisibles à une culture facile, la loi nouvelle abandonne catégoriquement cette procédure libérale, dont les résul-

tals se sont montrés insuffisants et institue des commissions communales et départementales dont les pouvoirs sont très étendus. Le but à atteindre est défini dans le rapport de présentation de la loi : il s'agit de réorganiser les exploitations en concentrant les terres et en dispersant les bâtiments d'exploitation de façon à former des domaines autonomes ou suffisamment groupés autour des corps de ferme. Cette redistribution des parcelles de terre exprime évidemment des conceptions bien différentes de celles en honneur au siècle précédent, par la multitude d'échanges volontaires ou imposés, de cessions, d'incorporations obligatoires, même d'expropriations avec ou (dans certains cas) sans indemnité qu'elle rendra nécessaires.

Enfin, une des lois les plus fondamentales consacrant le respect absolu du droit individuel de propriété, celle du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, a subi, depuis 25 ans, des modifications caractéristiques. La loi de 1841 avait sauvegardé très largement les droits des particuliers d'abord en entendant d'une façon très étroite la notion d'utilité publique : c'était l'Administration, il est vrai qui déterminait celle-ci. Mais la loi confiait au tribunal civil la mission de prononcer le transfert de propriété et surtout elle confiait à un jury de propriétaires le soin de fixer le montant des indemnités allouées. En fait, la procédure d'expropriation était longue et les indemnités très largement évaluées et avantageuses pour les propriétaires.

Des lois de 1914, 1918, 1921 et, enfin, les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935, ont considérablement étendu les facilités d'expropriation, faisant fléchir les intérêts privés partout où l'utilité publique, même non impérative, apparaissait, notamment en matière d'embellissement des villes, d'hygiène et de santé publique. Ainsi, ont été créées l'expropriation par zone, l'expropriation pour cause de plus-value, l'expropriation conditionnelle. Enfin, et c'est là qu'apparaît l'esprit nouveau du législateur, le décret de 1935 substitue pour la fixation du montant de l'indemnité, à l'ancien jury de propriétaires, trop généreux, une commission arbitrale d'évaluation à caractère nettement administratif.

45. — Les progrès de l'intervention de l'Etat dans la vie économique. — D'autre part, les fonctions de l'Etat n'ont cessé de s'accroître. Il intervient peu à peu dans tous les domaines de la vie économique du pays et règle de façon de plus en plus étroite les rapports entre les particuliers.

Dans le domaine du travail, ce sont les lois sur la semaine de

48, puis de 40 heures ; les contrats collectifs qui substituent aux conditions de travail librement débattues (ou prétendues telles) un statut intangible pour chaque corporation, l'institution des assurances sociales obligatoires. Toute cette législation ayant pour objet d'apporter plus de justice et de sécurité aux salariés, exprime une « doctrine » d'Etat qui s'écarte du vieux libéralisme.

De même, l'aide de plus en plus sensible apportée, aux frais de la collectivité, aux familles nombreuses, aux jeunes ménages, aux vieux travailleurs sans ressources, le tout sous forme d'allocations, de primes, de sursalaires, d'exemptions d'impôts, constitue une œuvre de portée sociale immense, mais qui grève lourdement l'individu libre et sans famille.

L'intervention de l'Etat se manifeste encore par la constitution d'offices publics, les mesures prises pour la défense des marchés du blé, du vin, les tarifications au besoin supérieures aux cours normaux des denrées, les bonifications d'intérêts et les subventions de crédit accordées très largement à l'industrie, aux exploitations agricoles, les avantages fiscaux ou autres consentis aux sociétés coopératives, les délais accordés arbitrairement aux débiteurs malheureux ou dignes d'intérêt, la réduction légale du taux d'intérêt des dettes établi par contrat, la lutte contre certaines formes de commerce, de magasins à prix unique, etc...

Enfin, on a pu assister, depuis la dernière guerre, à la naissance d'une véritable politique du bâtiment, par la création des offices d'habitation à bon marché ; les encouragements à la construction par subventions, bonifications d'intérêts versées par l'Etat sur les capitaux personnels ou d'emprunt du propriétaire constructeur ; plus récemment loi sur l'habitat rural... et cette énumération n'est qu'énonciative.

Nous signalerons encore, mais seulement pour ordre, car cette mesure peut se justifier par des considérations exceptionnelles et provisoires, les dispositions de la loi du 16 novembre 1940, soumettant à une autorisation préfectorale spéciale et préalable tout transfert de droits réels immobiliers.

Ce qu'il faut en retenir, c'est que la notion de l'Etat s'est considérablement transformée et que les services assurant les anciennes fonctions essentielles, justice, armée, police, finances, ne représentent plus aujourd'hui qu'une médiocre partie des activités de l'Etat. Cette extension incessante du rôle de l'Etat retentit directement sur le patrimoine de chaque particulier. La Nation cesse d'avoir pour but la sauvegarde de la liberté et de la propriété des individus. Ce sont, au contraire, les parti-

culiers et leurs biens qui passent au service de la Nation, avec tout ce que cette notion comporte de restrictions à la liberté d'action et au droit de propriété de chacun.

Quel que soit le nom qu'on donne à cette tendance et à ces conceptions nouvelles de la vie nationale, dont l'éclosion, puis le développement ont leur source dans une réaction de défense du corps social contre les abus manifestes et insupportables d'un régime de libéralisme ou les oligarchies financières étaient devenues souveraines et qui se montrait incapable de s'adapter aux conditions nouvelles nées du machinisme, une chose est certaine : la tutelle de la collectivité, exprimée plus ou moins heureusement par le Gouvernement, renait sur la personne et les biens des citoyens sous une forme différente, certes, de l'arbitraire de la société royale, mais néanmoins étroite et souvent assujettissante.

Ces mesures d'intervention et de contrôle, ou du moins l'esprit qui les anime trouvent leur justification dans l'idéal de subordination éminemment souhaitable des intérêts privés à l'intérêt public.

Il n'était pas possible que cet état d'esprit nouveau ne retentisse pas directement sur l'attitude des Pouvoirs publics à l'égard de la réparation des dommages de guerre. Nous allons voir, en effet, plus en détail, les idées directrices qui animent l'œuvre du législateur de 1940-1941.

46. — Nature et caractère de l'intervention de l'Etat dans la reconstruction en 1940-1941. — L'idée fondamentale du législateur est la suivante, exprimée en une formule concentrée : « l'Etat n'indemnise pas ; il participe aux dépenses de reconstruction ».

Idee négative d'abord et qui n'est, certes, pas nouvelle, puisqu'elle reprend l'affirmation des gouvernants du XIX^e siècle : le préjudice particulier subi par la victime d'un dommage de guerre immobilier ne fait pas, de plein droit, naître dans son patrimoine une créance en indemnité contre sa collectivité nationale. Il n'y a donc pas à la charge de l'Etat une obligation juridique de réparer le dommage.

Cette notion résulte avec évidence de la rédaction des textes législatifs, mais n'est nulle part expressément précisée. En cette matière, comme en beaucoup d'autres, le Gouvernement n'a pas jugé utile d'éclairer sa doctrine. Et comme la promulgation des textes n'a été précédée d'aucun rapport de présentation, comme les travaux préparatoires n'ont pas été publiés et qu'au-

cune discussion publique n'a pu s'ouvrir, le commentateur des lois nouvelles en est réduit aux conjectures pour expliquer le revirement catégorique effectué depuis 1919.

On peut penser, toutefois, que si le législateur avait à commenter son refus de reconnaître l'existence au profit du sinistré d'un véritable droit à indemnisation, il justifierait aisément son attitude en faisant appel, d'abord, à la notion de force majeure ; ensuite et surtout, à l'impossibilité absolue où se trouve l'Etat, par une seule répartition d'argent, de rétablir entre tous les citoyens l'égalité des sacrifices.

La notion de force majeure que nous avons déjà définie, suffit encore aujourd'hui, aux yeux de nombreux juristes, pour étayer le principe de l'irresponsabilité de la puissance publique en matière de faits de guerre. Et n'oublions pas que, même depuis 1919, le Conseil d'Etat déclare irrecevables les recours en indemnisation pour les dommages causés hors du territoire métropolitain (1).

Quant à l'idée que l'Etat rechercherait vainement à répartir avec justice les sacrifices nés de la guerre, elle a été exprimée avec beaucoup de vigueur et de netteté par le secrétaire d'Etat aux communications et transports au cours d'une allocution radiodiffusée qu'il a prononcée en août 1941, pour commenter les lois du 12 juillet précédent.

« La République avait proclamé l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre, a dit le ministre, mais quelle application fut faite de cette belle déclaration de principe ? » Et il répond : « on a indemnisé les pertes subies par ceux qui possédaient ». Or, les charges de la guerre sont infiniment plus complexes et plus étendues que la seule destruction des richesses acquises. Dans le domaine matériel, la guerre modifie les courants commerciaux, ruine de longs efforts pour la constitution de clientèles, bouleverse les situations acquises. Qu'a-t-on fait après 1919 pour ces Français ? Rien. Dans le domaine moral que représente la modeste allocation qui fut allouée aux familles nécessiteuses en compensation des souffrances, des angoisses et des privations que connaissent les familles des citoyens mobilisés ? Enfin, peut-on prétendre que les pensions de guerre servies aux mutilés constituent une réparation équitable et satisfaisante du préjudice définitif et irréparable qu'ils ont subi ?

Précisant sa pensée, le ministre a ensuite ajouté : « toute la

(1) Voir ci-dessus : chapitre 1^{er}, n^{os} 14 et 15.

« Nation a couru le risque de guerre, ce risque s'est réalisé
« dans les personnes et les biens d'un certain nombre d'entre
« nous. L'Etat ne reste pas indifférent à ces misères... mais le
« fait d'avoir possédé un bien et de l'avoir vu détruit par la
« guerre n'ouvre pas au citoyen le droit de réclamer à l'Etat
« la réparation du dommage subi. Ce dommage dans le bien
« acquis n'est qu'une des formes de tous les dommages qu'en-
« traîne la guerre. » Ce langage est fort net, il explique pour-
quoi le législateur de 1940-1941 a expressément banni les ex-
pressions « indemnité », « indemnisation » et termes similaires.

Si décevante que puisse apparaître cette idée négative du droit à réparation, pour nos esprits modernes enclins à étendre toujours la notion de responsabilité sociale ou étatique, et à considérer qu'à toute obligation de la collectivité doit correspondre la naissance d'un droit en la personne de l'individu, reconnaissons que les arguments développés par le ministre ont une valeur pratique écrasante : parmi toutes les victimes de la guerre, le plus grand nombre ne peut être équitablement indemnisé par des prestations pécuniaires. Le droit à « réparation intégrale » reconnu en 1919 n'a réussi, en fait, qu'à créer, au profit du propriétaire immobilier sinistré, un privilège au regard des autres catégories de victimes de la guerre, et toutes les théories juridiques ne pourront faire qu'il en soit autrement.

Mais, malgré cette opinion, l'Etat français de 1940 accepte de participer aux dépenses de reconstruction. C'est donc qu'il ne s'en tient pas à la conception négative définie ci-dessus, mais qu'il reconnaît positivement une obligation à la charge de la Nation. Quelles sont les bases de cette obligation qui ne posera plus sur le principe juridique de l'égalité de tous les citoyens devant les charges de la guerre ; obligation naturelle ? obligation morale ? devoir de solidarité sociale plus ou moins vague et imprécis, à qui le législateur assignera des limites suivant son bon vouloir ? C'est cette doctrine positive que la carence des textes législatifs ne permet pas d'établir avec certitude.

Pourtant, la même allocution du ministre nous donne un aperçu des idées directrices du Gouvernement, lesquelles se dégagent d'ailleurs de la lecture des textes. Nous allons essayer de définir ces idées bien qu'elles s'analysent difficilement sur le plan juridique et s'égarent souvent en marge des chemins parcourus par nos aînés.

47. — Le principe de l'« utilité sociale ». — Le fondement nouveau de l'intervention de l'Etat dans l'œuvre de recons-

truction, est l'« utilité sociale ». Principe très large, trop vaste pour qu'on puisse prétendre en préciser le contenu et en déduire des conséquences logiques absolues ; mais doctrine souple et facile permettant de modeler l'œuvre à accomplir selon la volonté des dirigeants. Essayons pourtant d'éclairer cette notion.

On prête au chef de l'Etat les paroles suivantes : « j'aiderai, dans toute la mesure de mes moyens, et en fonction de l'intérêt général, à la reconstruction des foyers détruits, cellules fondamentales de la vie nationale ».

Le ministre, commentateur de ces paroles, ajoute : « la solidarité nationale n'est pas, pour le Gouvernement, un mot vide de sens. Les secours en argent et en nature distribués par les autorités locales atteignent des sommes considérables... Le Gouvernement a, en outre, fait appel à une œuvre privée susceptible de susciter, par un mouvement de solidarité nationale très vaste, les initiatives individuelles, seules capables de soulager les détresses qui se cachent : le Secours National ».

Comme cette notion de la solidarité semble plus proche de la charité que de la véritable obligation juridique, plus voisine de la société « communautaire » que de l'ordre rigide cher à l'esprit français ! Synthèse volontaire, entre deux conceptions de la vie en société, celle individuelle d'hier et socialisme de demain ? Ou plutôt confusion sous l'empire des nécessités immédiates entre des principes contradictoires ? Car on conçoit mal la proclamation du devoir de la collectivité sans la reconnaissance du droit qui en est la contre-partie philosophique. Empirisme initial donc, dominant le choix des attitudes et à qui la vague et magique formule de solidarité nationale vient apporter, à défaut de véritable support juridique, une justification complaisante et universelle.

L'idée latente est la prééminence de la doctrine du but, de l'action et des résultats.

Le but à atteindre n'est pas la reconstitution du patrimoine individuel injustement détruit dans une idée d'égalité des sacrifices. C'est uniquement de reconstruire les édifices dont l'Etat a reconnu l'utilité économique et sociale ; voilà la source de son obligation et la raison de sa participation aux dépenses. Ce qui importe, ce n'est pas de payer les pertes subies, c'est de reconstruire, car la richesse nationale est faite de la somme des biens des particuliers. Mais ce n'est pas en tant que victime d'un dommage pécuniaire que le particulier pourra compter sur

l'aide de l'Etat, c'est en qualité de détenteur d'une parcelle de la richesse publique utile à la Nation.

Le législateur n'a donc pas eu l'ambition d'établir une œuvre générale de principe, de portée juridique transcendante. Pour lui la nécessité fait loi. Il procédera par mesures plus modestes et par étapes successives, écartant les constructions doctrinales et modifiant son œuvre au fur et à mesure des difficultés nouvelles qui surgissent tous les jours sous ses pas.

Il faut bien comprendre ce souci primordial des réalités pour apprécier la législation nouvelle et l'esprit dont elle est animée. Un exemple tiré de notre droit public d'avant-guerre manifeste déjà une tendance analogue et peut être mis en parallèle pour éclairer l'évolution des principes au gré des nécessités : il s'agit de la pratique des pleins pouvoirs sous le régime parlementaire.

Il est unanimement admis que la Chambre des députés et le Sénat représentant le pouvoir législatif exercent une compétence et non un droit. Cette compétence est une fonction organique et le Parlement ne peut la déléguer aux organes du pouvoir exécutif : pareille délégation serait certainement inconstitutionnelle. Cette règle se complète par la détermination des matières réservées au Parlement, soit par les textes, soit par la coutume, c'est-à-dire des affaires les plus importantes pour les citoyens et sur lesquelles la plus haute autorité nationale est seule habilitée pour légiférer. Le pouvoir réglementaire du Président de la République étant, au contraire, qualifié pour prendre des dispositions générales de détail ou sur des matières d'intérêt secondaire. Or, nous avons connu, à plusieurs époques, des « décrets de crise » ou des « pleins pouvoirs » constituant une extension abusive du pouvoir réglementaire. Cette extension était assimilable en fait à une véritable délégation de pouvoir, et à un dessaisissement temporaire du Parlement.

Sans doute a-t-on essayé de justifier théoriquement cette injustifiable pratique en précisant qu'il n'y a pas délégation législative, mais simple transfert provisoire de matières du domaine de la loi dans le domaine du décret. Les matières sont, pour un laps de temps déterminé, déclassées. C'est une extension des décisions administratives et la Constitution n'est pas violée. Il est inutile de signaler le caractère spécieux de cette prétendue justification qui ne trompe personne.

En fait, décrets de crise comme pleins pouvoirs ne peuvent se justifier que par la nécessité d'aller vite. Dans certaines circonstances exceptionnelles où le libre jeu des institutions du régime normal risque d'être inopérant ou dangereux pour le

pays, on admet une « illégalité excusable » ou « droit de nécessité ». En d'autres termes, la survie et l'existence de la société étatique priment le principe de la supériorité de la loi et le respect des règles du régime (1).

Eh bien, ce qui concerne la reconstruction, il apparaît comme essentiellement vital pour le pays que les ruines soient relevées sans délai. Il y a là une utilité sociale impérieuse. Mais cette nécessité n'implique pas l'acceptation sans réserve du droit à indemnisation des victimes de la guerre tel que l'a établi la loi de 1919. D'abord, parce que le régime nouveau se préoccupe moins des individus et davantage de la collectivité, et que le rétablissement des fortunes privées dans leur situation antérieure lui semble d'un intérêt social secondaire. Ensuite, parce qu'il estime illusoire et, par là même, injuste et inopportun, de prétendre indemniser intégralement certains dommages causés par la guerre, alors qu'une grande partie d'entre eux ne sont pas appréciables en argent.

Le point de vue officiel a d'ailleurs été exprimé en termes très nets dans le préambule de la « Charte de l'architecte constructeur », publiée dans la *Revue des Architectes français* du 1^{er} août 1941, par les soins du Commissariat à la reconstruction immobilière. On y lit en effet les lignes suivantes :

« ...On ne saurait espérer voir ces ressources (celles personnelles aux sinistrés) devenir rapidement suffisantes pour leur permettre de se rebâtir au plus tôt une maison, si la leur est démolie. Or, la maison, le foyer familial, c'est la cellule initiale du pays. Ne pas l'entourer de sollicitude, ne pas s'efforcer de la réparer si elle est endommagée, de la rebâtir si elle est détruite, serait une politique de suicide.

« C'est pourquoi l'Etat, faisant pour la maison exception à la règle du risque de guerre, a pris la décision d'aider le sinistré.

« L'aide qu'il lui apporte, n'est donc pas un dédommagement, c'est un moyen de diminuer considérablement, en le rendant possible, l'effort de ce sinistré... »

48. — Les conséquences du principe. — Ainsi, se trouve expliqué que l'idée d'obligation de l'Etat trouve sa source dans un principe d'utilité sociale éminente et non pas comme contrepartie d'un droit individuel préexistant. La conséquence immédiate de cette conception est que l'Etat proportionnera l'impor-

(1) M. Rolland : *Cours spécial de Doctorat*, Paris, 1938-39.

tance de son aide non pas à la valeur intrinsèque des bâtiments détruits, mais au coût de reconstruction de bâtiments nouveaux présentant une utilité sociale identique aux anciens. Une seconde conséquence est que l'Etat réserve sa participation au sinistré qui prend l'engagement de réparer ou de rebâtir ; dans le cas contraire, il ne donne qu'une subvention très réduite.

Un autre caractère, non moins remarquable, est l'importance donnée à la question de l'occupant des bâtiments sinistrés. S'agit-il du propriétaire habitant ? Alors, le problème de logement se confond avec celui de la reconstruction. Mais si l'immeuble était avant sa destruction habité par un locataire, de grandes facilités seront données à ce dernier, d'abord pour se substituer au propriétaire négligent, ensuite pour réoccuper les lieux après restauration. Enfin, l'idée du foyer familial, « cellule fondamentale de la vie nationale », a incité le Gouvernement à distribuer des allocations de réinstallation. Le montant de ces allocations est déterminé forfaitairement, en fonction uniquement de la situation de famille des intéressés.

De plus, la fraction des dépenses de réinstallation laissée à la charge des familles est d'autant moins forte qu'il y a davantage d'enfants au foyer.

Toutes ces préoccupations ne sont pas nouvelles ; elles s'étaient déjà manifestées au cours des discussions parlementaires qui ont présidé à l'élaboration de la loi de 1919, mais elles n'avaient pas triomphé dans les textes. L'idée actuelle rejoint, en somme, la conception socialiste du « droit social » jadis défendue avec ardeur par la Chambre des députés (1) et qui avait donné naissance à la théorie du « emploi ». Rappelons ce que disait M. Viviani : « l'individu ne sera attributaire de l'indemnité que comme mandataire de la nation. Il est le préposé de « l'Etat dans la mission que celui-ci a la charge de remplir ». C'est cette idée qui est reprise aujourd'hui avec son corollaire absolu : le sinistré qui néglige de reconstruire n'a rien à attendre de la collectivité, ni aucun droit à être indemnisé du dommage qu'il a subi. (En fait, nous le verrons, il touche une indemnité mais celle-ci est très faible).

La notion de emploi qui suscita tant de discussions en 1919 (2) n'est même pas explicitement définie dans les lois nouvelles, mais elle n'en constitue pas moins l'âme et le fondement même de la participation de l'Etat aux dépenses de construc-

(1) Voir ci-dessus, n° 24.

(2) Voir au n° 27 ci-dessus la définition de ce terme.

tion. C'est la revanche tardive de la thèse de la Chambre sur celle du droit de créance individuel, chère à la majorité du Sénat. Bien plus, l'obligation de reconstruire n'est pas une simple condition d'exercice d'un droit de créance, c'est la reconstruction elle-même, considérée dans sa valeur sociale, qui crée le droit à participer aux subventions de l'Etat.

Alors, comme l'obligation de l'Etat n'est pas inconditionnelle, ni déterminée uniquement par l'intérêt des sinistrés, mais qu'elle se mesure et se limite à l'utilité générale, il est légitime que de multiples considérations d'intérêt national concourent à fixer la politique du Gouvernement.

Une des principales sera le retentissement des dépenses de reconstruction sur les finances publiques. En 1919, nous l'avons vu, l'illusion que l'Allemagne rembourserait, en fin de compte, les frais de réparation dont la France avançait simplement le montant, n'avait pas été sans favoriser les généreuses largesses de l'Etat. Aujourd'hui, la dure réalité est différente : Nous sommes vaincus et quelle que soit l'issue définitive du conflit actuel, il n'est personne pour douter que la France, cette fois, supportera seule le poids de ses destructions. De cette défaite, la France ne peut sortir qu'appauvrie ; elle ne peut donc reconstruire la totalité de ce qui a été détruit. L'effort de l'Etat ne tendra pas à reconstituer l'intégralité des richesses passées, mais simplement à permettre de loger tous ceux dont la guerre a détruit le foyer, dans des demeures moins vastes et moins luxueuses. C'est pour cela que la participation de l'Etat est limitée à une fraction plus ou moins importante du coût de reconstruction, pour cela aussi que le propriétaire sinistré peut réduire son effort au montant des sommes que l'Etat lui allouera.

Nous voyons ainsi comment ce principe d'utilité sociale éclaire constamment et justifie les dispositions légales dont nous devons poursuivre l'étude. C'est encore de cette idée maîtresse qu'il faut déduire, non seulement le mode de fixation de l'allocation de l'Etat, d'après le coût normal de reconstruction, mais encore la concentration entre les mains du commissaire à la reconstruction de la direction technique des travaux, depuis l'élaboration des plans d'ensemble jusqu'à l'exécution. Ces deux dernières notions sont essentielles et dominent toute l'œuvre législative en cours. Nous allons nous y arrêter dès maintenant.

49. — La notion du coût normal de reconstruction. - L'Etat participe « aux frais de reconstruction ». Son effort est donc directement fonction de ce que coûtera la reconstruction et non pas

proportionnel aux pertes pécuniaires subies par les sinistrés. Le Gouvernement, par la bouche du secrétaire d'Etat aux communications, a insisté sur les avantages que présente, pour les propriétaires, cette conception de l'aide de l'Etat basée sur la nécessité et l'utilité de reconstruire : « on aurait pu concevoir, » dit-il, que, reprenant en partie la législation de 1919, l'Etat « reconnut aux sinistrés le droit à réparation et que, compte « tenu de l'appauvrissement général de la Nation, il n'ajoute « rien au montant de la perte subie. La législation qui aurait « été basée sur ces principes eut été à la fois beaucoup moins « généreuse et beaucoup moins logique » (1).

Moins logique cela va de soi étant donné le but fixé, qui est non pas de payer les pertes subies, mais de reconstruire. Moins généreuse, parce que la montée verticale des prix eut réduit à des chiffres, aujourd'hui dérisoires, l'évaluation de la perte subie faite à l'époque de la destruction, de sorte que le sinistré eut été incapable, avec le seul appoint de son indemnité, d'entreprendre, lorsque s'ouvriraient les chantiers après la fin des hostilités, une œuvre de quelque envergure. Il faut en conclure que l'aide de l'Etat sera directement fonction de l'indice des coûts de réparation et de construction en vigueur à l'époque où les travaux pourront être entrepris. Et cela c'est une garantie absolument essentielle pour le propriétaire.

Signalons, dès maintenant, les conséquences importantes de cette attitude de l'Etat, quant à la sauvegarde du Trésor public. L'engagement pris par l'Etat au lendemain de la défaite est aussi inconditionnel, en ce qui concerne son quantum, que celui pris en 1919. En effet, le montant de son obligation dépendra non seulement du nombre des destructions, lequel grandit tous les jours, mais des barèmes de prix qui seront la résultante de multiples facteurs économiques imprévisibles. Il est donc inexact de dire que la question d'équilibre budgétaire a été au premier plan des préoccupations du législateur de 1940-1941, et que l'intérêt des victimes de la guerre a été sacrifié à des soucis d'ordre financier. Le désir et la seule espérance que témoignent les textes, est que chaque dépense ait sa contre-partie dans la construction d'un immeuble utile, rationnel et sain, exécutée sous un contrôle sévère, que les dilapidations soient évitées et que les sommes versées, prélevées sur l'épargne publique, s'incorporent à mesure dans la création de richesses nouvelles, utiles à la Nation.

• (1) Allocution radiodiffusée en août 1941, énoncée précédemment.

« Pour atteindre ce but, la loi décide que « l'Etat participe aux « dépenses de reconstruction sur la base du coût normal de reconstruction d'un immeuble d'une surface utilisable, et d'une « destination semblables à celles de l'immeuble détruit ». La première question est donc de réduire chaque immeuble détruit à un type déterminé au double point de vue de sa surface utilisable et de sa destination. On ne songe pas à rétablir les anciennes constructions, mais à édifier un bâtiment présentant les mêmes caractéristiques d'utilisation et de surface. Similitude d'usage et de surface habitable, voilà le critérium de la loi. Il entraîne obligatoirement l'établissement par les services techniques d'architecture, de catégories, de types, de séries, d'immeubles extrêmement nombreuses, de façon à identifier avec le plus d'exactitude possible les caractères essentiels de l'immeuble reconstruit à ceux des bâtiments détruits.

La recherche de cette assimilation de chaque construction abattue à un type défini constituera, pensons-nous, la difficulté pratique la plus importante de la mise en œuvre de la loi. Nous verrons dans les chapitres ultérieurs que les services du Commissariat à la reconstruction ont fait des efforts remarquables pour réduire au minimum les difficultés et les contestations tant par l'établissement de séries types très nombreuses et très nuancées, auxquelles les particuliers et les représentants du commissaire devront se référer, qu'au moyen du très large pouvoir d'appréciation qui est laissé aux agents techniques et grâce auquel on espère obtenir une politique hardie et souple permettant d'apporter à chaque cas particulier une solution appropriée.

Cette première question résolue, la participation de l'Etat sera facile à calculer. Ce sera un pourcentage fixe (80 0/0 et dans certains cas 90 0/0) du coût normal de reconstruction de l'immeuble type choisi. Par coût normal, il faut entendre « prix de revient courant, moyen, objectif », ou encore « combien coûtera, à une époque donnée, dans une région déterminée et avec « des matériaux de bonne qualité courante, et généralement utilisés dans le pays, la construction de l'immeuble type auquel « l'immeuble détruit a été assimilé » ?

La réponse à cette question sera donnée tous les ans, et pour chaque région, par le commissaire à la reconstruction qui fixera le coût normal de reconstruction, en tenant compte des conditions économiques régionales et des habitudes locales.

Nous pensons que le système créé, à la fois simple, ingénieux et équitable peut donner d'excellents résultats. Il suffira que les fonctionnaires chargés de le mettre en œuvre manifestent,

pour la tâche essentielle qui leur est dévolue, le même sens de l'intérêt général qui est à la base des conceptions nouvelles. L'initiative qui leur est laissée est grande, leur responsabilité est à la même mesure, et l'arbitraire détestable n'est pas loin. Etant donné le principe d'utilité sociale et économique qui est le fondement de la loi, la notion du coût normal de reconstruction d'immeubles types de même utilisation est une innovation remarquable et cohérente. Ce coût normal devra être déterminé honnêtement, car le système repose tout entier sur l'identité entre les séries de prix et les barèmes administratifs, d'une part, et, d'autre part, les tarifs qui seront faits aux particuliers par les entrepreneurs.

Nous apercevons, dès maintenant, que la plupart des problèmes que soulèvera la reconstruction, seront des problèmes techniques : détermination des caractéristiques de l'immeuble détruit, choix des spécifications de celui à reconstruire, établissement du coût normal de reconstruction, fixation du montant de la participation financière de l'Etat après abattement, s'il y a lieu, d'un certain pourcentage pour vétusté ou inconfort des anciens bâtiments. Enfin, si l'on cesse de considérer l'immeuble détruit individuellement, pour envisager l'ensemble de la reconstruction de communes ou de quartiers entièrement détruits, des questions d'un ordre plus élevé se poseront relatives aux plans d'extension et d'aménagement des villes et des régions.

Ces questions seront également techniques et appelleront le contrôle supérieur de l'Etat ou des collectivités régionales et locales, représentants qualifiés de l'utilité publique.

Cet aspect de technicité commun à tous les stades du problème de la reconstruction, et qui, dans la loi nouvelle, prime incontestablement les caractères juridiques, exigeait la concentration entre les mains d'une autorité supérieure autonome de toutes les décisions concernant la reconstruction. Cet organe a été créé, c'est le Commissariat à la reconstruction immobilière. Nous donnerons un aperçu rapide de l'importance de son rôle, que nous examinerons en détail dans les chapitres suivants.

50. — Le rôle du Commissariat à la reconstruction immobilière.

— La reconstruction a un véritable chef ; c'est le commissaire à la reconstruction immobilière. Appelé dans la première loi du 11 octobre 1940 « commissaire technique », puis « commissaire » tout court dans la loi du 12 juillet 1941, sans doute, afin de ne pas porter atteinte au caractère universel de ses fonctions, M. André Muffang, ingénieur en chef des ponts et chaussées, détient, en fait, la haute main sur toute l'œuvre à accom-

plir. On a fait un effort d'unité et de synthèse en concentrant les pouvoirs les plus larges entre ses mains, en même temps qu'on créait des délégués régionaux et des représentants locaux eux-mêmes dotés, sous l'autorité du commissaire, de pouvoirs de décision et de contrôle étendus. On doit louer cet effort d'autorité de la direction centrale et de décentralisation des pouvoirs d'administration.

Le commissaire à la reconstruction fixe les règles de la reconstruction et, notamment, la date d'ouverture des travaux, les modalités d'exécution soit sur l'ancien emplacement, soit sur un autre terrain, et tantôt par le propriétaire, isolément, tantôt dans le cadre d'une association syndicale ou d'une société immobilière.

Nous avons vu qu'il détermine aussi le montant de la participation financière de l'Etat au moyen du coût normal de reconstruction dans chaque région.

Mais là ne s'arrête pas son rôle de véritable représentant de l'utilité publique.

On lui demande de veiller sur l'harmonie de nos villes, le style de nos demeures, le caractère de nos régions, l'âme de nos villages. Il devra organiser le développement rationnel des cités, la facilité des voies de communication, notamment aux entrées et aux sorties des villes, défendre l'hygiène et la part de l'air pur dans chaque agglomération. Il n'est pas seulement technicien, ingénieur, architecte, on veut qu'il soit l'artiste qui consacre le succès d'une renaissance de la construction. Cette mystique porte un nom, peu séduisant mais dont la vogue grandit c'est « l'urbanisme ». Cela veut dire l'aménagement de villes où l'utile, l'hygiène et l'art se mêlent.

Cela implique naturellement l'ordonnancement logique des maisons et des rues, et, parlant, l'acceptation par tous les constructeurs de règles élémentaires générales qui limiteront les initiatives individuelles et d'une discipline volontaire d'où naîtront la beauté des villes et le confort des demeures.

Et c'est ce caractère de sa mission qui exige la concentration entre les mains du commissaire de pouvoirs extrêmement vastes. Chef, avons-nous dit, mais d'abord « chef d'entreprise ». Les lois successives marquent nettement qu'on a voulu, avant tout, organiser les chantiers, c'est-à-dire le travail matériel, alors que les questions juridiques n'étaient envisagées qu'au deuxième plan ou plus exactement comme cadre de l'action. Ainsi, apparaît l'idée du droit dégageant les figures d'adaptation de la législation aux buts fixés. Ces constructions juridiques sont des instruments, le but seul est primordial. Nous in-

sistons sur cet aspect de la question qui nous semble essentiel dans la conception des lois nouvelles : le premier rang est tenu par la technique, on s'efforce ensuite de concilier ses exigences avec le respect des droits de chacun, de modeler les faits suivant les formes juridiques, afin de les faire entrer dans le cadre de nos coutumes. Différence de conceptions depuis 1919, qui tient aussi au changement des hommes. La réparation de 1919 avait été conçue et pensée d'abord par des juristes, des professeurs, des avocats, partant de l'idée de droit à réparation. Les lois étaient d'abord leur œuvre, les hommes de l'art avaient dû s'y adapter. Aujourd'hui, les rôles semblent renversés, c'est la technique qui donne les directives essentielles, le législateur qui s'en inspire. La reconstruction 1940 est surtout l'œuvre des urbanistes, des architectes, des services des ponts et chaussées. Esprit différent donc tant par l'évolution des principes sur lesquels nous nous sommes largement étendus, que par la culture différentes des hommes qui furent les instigateurs de la législation.

Chef d'entreprise avant tout, le commissaire à la reconstruction ne doit pas être constamment contrarié, gêné dans son œuvre par l'intervention des juges, des commissions, des représentants des sinistrés, qu'animent surtout la défense des intérêts individuels. Il lui faut, à la fois, une grande liberté d'action et un domaine d'activité embrassant à peu près toutes les questions qui intéressent la reconstruction. Il doit trancher vite avec la même autorité qu'un directeur d'usine ou de chantier et le même pouvoir doit appartenir, sous son contrôle, à ses représentants régionaux.

C'est la raison pour laquelle les lois fondamentales ont quelque peu négligé les questions de procédure et de recours juridictionnels pour lesquelles il en est souvent référé à des arrêtés ministériels ultérieurs.

Sans doute, les règles de procédure sont-elles la garantie indispensable des sinistrés, mais on semble avoir désiré faire trancher le plus vite possible et définitivement toutes les contestations secondaires, comme si l'on avait craint, avec une procédure trop parfaite, de s'embourber dans les difficultés de détail, alors qu'il fallait surtout aboutir et agir.

51. — Importance donnée aux questions d'urbanisme. - Les craintes du législateur à ce sujet étaient, d'ailleurs, légitimes. L'exemple de 1919 en témoigne. Malgré le caractère extrêmement libéral des dispositions légales, les sinistrés ont considéré comme des brimades toutes les mesures prises en vue de coor-

donner et de discipliner la reconstruction des agglomérations. Nous avons déjà dit que la reconstruction de 1919 avait été pour l'urbanisme français une occasion exceptionnelle manquée (1). Il était indispensable d'éviter le retour de pareilles erreurs et, par conséquent, d'édifier avant que les travaux ne commencent, une doctrine solide et précise de l'urbanisme français en général, et, pour chaque localité détruite, un plan de reconstruction, de voirie et d'embellissement.

Il n'est pas besoin d'évoquer le sort malheureux des projets d'aménagement des villes péniblement mis sur pied avant la guerre. Certes, l'idée d'urbanisme n'est pas nouvelle en France. Mais avec quelle timidité, par quelles réticences était accueillie la mise en application de telle disposition prévue au plan d'aménagement. Sentiment d'hostilité que les maladresses et les hésitations administratives avaient encore accru dans l'opinion publique, déjà mal éclairée. Un grand effort doit être fait dans cette voie, il semble que les lois nouvelles permettront le succès.

L'industrie du bâtiment en France s'est peu modifiée depuis un siècle si on la compare, d'une part, aux autres grandes industries mécaniques nationales, d'autre part, à ce qui a été réalisé dans d'autres pays, soit en Europe, soit outre Atlantique. L'absence de progrès est surtout sensible dans les constructions destinées à l'habitation, car les usines, les grands établissements publics, les travaux de voirie ont connu un renouveau sensible. Les maisons individuelles ont continué à s'édifier sans harmonie, ni ordre, avant le tracé des routes en bordure de voies dépourvues de canalisations d'eau, d'égout, de gaz ou d'électricité. D'où l'aspect lamentable de certaines banlieues de nos grandes villes. A ces lotissements insalubres, s'ajoutait la laideur de certaines constructions industrielles, poussées au mépris de l'art, de l'hygiène, du simple bon sens, ou de certaines bâtisses de sept ou huit étages écrasant un ensemble de petits pavillons.

Lorsque nous admirons les incomparables ensembles architecturaux que nous a légués la Vieille France, aussi bien à Paris : place des Vosges, place Vendôme, panorama du Louvre à l'Etoile, qu'en province : à Nancy, la place Stanislas ; à Rennes, à Lyon, à Bordeaux, des places et des rues où la discipline a créé des décors qui nous enchantent, nous devons songer que de

(1) Voir ci-dessus, n° 42.

tels ensembles ont exigé de nos pères le sacrifice à des servitudes d'intérêt collectif et la gêne qu'ils ont subie nous semble bien peu de chose au regard de la richesse qu'ils ont créée.

N'est-il pas aussi naturel de grouper par quartiers les usines, les établissements de gros commerce, les immeubles d'habitations collectives, les pavillons avec jardins ? Et nous pensons alors à l'œuvre de Lyautey, au Maroc, sur laquelle nous reviendrons.

Une ville ne se construit pas seulement pour les générations actuelles, elle est faite pour durer ; il faut ménager l'espace et les possibilités de l'avenir. Car une vieille ville ne se modifie pas facilement, témoins ces villes neuves accrochées aux flancs des vieilles cités. Les destructions de guerre ont, dans certaines régions, anéanti des quartiers ; la reconstruction doit donner l'exemple, l'expérience est plus vaste, hélas, que n'auraient pu espérer les architectes ; il faut voir grand, établir des plans d'ensemble, diriger les particuliers sans les rebuter et leur faire comprendre qu'une gêne temporaire apportera des bénéfices durables.

Tout ce beau programme n'est pas irréalisable, mais il ne s'accomplira pas sans rencontrer bien des difficultés. La toute puissance du Commissariat à la Reconstruction semble avoir pour premier objet de les surmonter. C'est que ce n'est pas une mince besogne de persuader les Français, qu'une servitude d'intérêt général profite à chaque citoyen, que l'intérêt individuel bien compris n'est pas en opposition avec les disciplines sociales, que méthode veut dire amélioration. Les préjugés sont tenaces, et trop de fautes les ont confirmés.

Faut-il rappeler ce plan fameux d'aménagement de la région parisienne si longtemps resté à l'état de projet non approuvé, ni déclaré d'utilité publique, mais néanmoins considéré comme définitif par les préfectures et les mairies. De telle sorte qu'au propriétaire ou à l'acquéreur éventuel d'un terrain qui demandait aux services compétents de la préfecture de lui faire connaître des servitudes grevant sa propriété, on adressait une réponse incohérente, contenant à la fois des indications techniques précises, et des renseignements « donnés à titre purement indicatif, et comportant des plus expresses réserves quant à la « possibilité d'obtenir ultérieurement le permis de construire, « par suite, notamment, des modifications qui pourraient être « apportées, etc... » Et quand, armé d'une audacieuse ténacité, le requérant frappait aux diverses portes de la mairie, pour obtenir communication d'un plan qui aurait dû être public ou non avenu, les fonctionnaires municipaux étaient incapables de

lui donner la moindre précision. Incohérence préjudiciable à tous, particuliers, architectes, notaires, rédacteurs des actes, et tenus d'indiquer exactement les restrictions du droit de propriété ; d'où mécontentement général et méfiance légitime à l'égard de toutes les mesures d'urbanisme qui apparaissaient comme mal conçues et inutilement vexatoires.

Formons le souhait que semblables erreurs ne se renouvellent pas. Or, il semble qu'on soit sur la bonne route. Le délai, à bien des égards désastreux, qu'impose à la reconstruction la continuation des hostilités, permet du moins de préparer des plans mûrement étudiés, et de prévoir avant d'agir. Les équipes d'urbanistes et d'architectes peuvent coordonner leurs projets, s'assimiler une doctrine. C'est un incontestable avantage. Enfin, une mesure véritablement nouvelle, et indice d'un esprit réaliste indéniable, est venue consacrer l'autorité souveraine du commissaire à la reconstruction en matière d'urbanisme. La loi du 11 octobre 1940 transfère aux services du commissariat tous les pouvoirs attribués antérieurement au ministère de l'intérieur pour l'établissement et le contrôle des plans d'aménagement des villes et des régions dans les communes et groupes de communes totalement ou partiellement détruites. Et il ne s'agit pas seulement d'un changement d'attributions de ministères voisins, ni de la substitution des services du commissariat à ceux de l'intérieur ; le commissaire ne remplace pas seulement le préfet, il exerce les pouvoirs des maires et des conseils municipaux. C'est là, sans doute, le résultat capital de cette innovation ; soustraire les questions spécifiquement techniques de la reconstruction aux discussions et aux influences locales.

Cela ne veut pas dire que l'adhésion des habitants et des municipalités à la reconstruction de leur ville n'est pas souhaitable. Mieux vaut convaincre les intéressés de l'utilité d'un plan que leur imposer des décisions qui leur paraîtront prises contre eux. Mais dans cette affaire essentiellement technique, il fallait faire un choix : ou bien laisser aux représentants élus de la population l'initiative et le pouvoir de décision, alors l'amour jaloux de « sa » propriété associé à l'esprit particulariste de chaque Français et le jeu des influences locales permettent d'affirmer qu'on n'en serait pas sorti. Ou bien la solution d'autorité confiée à des techniciens éprouvés qu'on s'efforce, en outre, de soustraire aux contingences personnelles. Nous pensons que cette mesure est la seule qui puisse amporter le succès.

L'écueil est celui de toutes les solutions d'autorité, le risque d'arbitraire et l'abus du point de vue technique. Mais, encore

une fois, il fallait faire un choix et le choix nous semble judicieux. Loin de notre pensée le désir de faire l'apologie d'une quelconque conception de dictature. Mais si la liberté d'un peuple postule l'expression de ses opinions et la souveraineté de ses représentants librement élus pour toutes les décisions d'ordre général qui intéressent son avenir, on doit admettre, toutefois, que le caractère purement technique de certaines questions fasse écarter le débat public. Le simple bon sens ne remplace pas la compétence, et, de plus, le bon sens est exclu des discussions de clocher. Or, le Français s'est habitué à considérer comme une atteinte inacceptable à son droit de propriété, toute limitation apportée dans l'intérêt général à son droit de disposer. « Servitude » signifie « brimade ». S'il accepte de voir grand dès lors que les problèmes se placent sur un plan élevé, il se refuse à consentir la moindre restriction à sa propriété, qui est sacrée, même si la généralité de la mesure doit être avantageuse pour tous.

Amour ancestral de sa terre, qu'il aime mieux close d'une haie stérile, que perdue dans la plaine, malgré toutes les difficultés de culture. Soin jaloux qu'il apporte à réparer sa demeure branlante. Grand amateur en matière de bornage, de servitudes de voisinage ou de passage. Très chicanier sur l'égalité des partages, mais aussi respectueux du droit des autres qu'ardent à défendre le sien. Hâble à comprendre les clauses obscures des actes, à discuter les textes écrits qu'il préfère aux coutumes, facilement avocat, ouvert aux idées généreuses, mais intransigeant et buté dès qu'il s'agit de toucher à son bien. C'est ainsi qu'on a pu dire que le Français était plus capable de percer l'isthme de Suez et le canal de Panama, que d'ouvrir le canal des Deux-Mers, et qu'il construisait mieux Casablanca que la plus petite de ses bourgades. Avec cela, hostile à toute discipline qu'il assimile à un esclavage et ayant le culte de l'individualisme qui s'identifie dans son histoire à la conquête de ses libertés.

Ces considérations expliquent en grande partie l'échec des tentatives d'urbanisme faites après 1918 et la prudence excessive des lois sur les lotissements de 1919 et 1924, tout entières dominées par le respect des droits individuels. Basée sur la conception juridique du droit à réparation des particuliers, la reconstruction d'après l'autre guerre avait mis au second plan les intérêts de la collectivité. La théorie actuelle de l'utilité sociale permet une politique toute différente. Partant de l'idée d'indemnisation du préjudice subi, il était difficile d'affecter le droit à réparation intégrale de conditions et de servitudes exor-

bitantes du droit commun. Refusant, au contraire, d'indemniser directement les sinistrés, et cela malgré la sollicitude qu'il leur témoigne, mais fondant le principe de son obligation sur l'utilité du bâtiment à reconstruire, l'Etat est infiniment mieux armé pour imposer, comme condition formelle de sa participation aux dépenses, le respect de certaines règles d'intérêt général. Supportant la plus grande partie de la charge financière de la reconstruction, l'Etat peut dire aux sinistrés : « la Nation « vous aide, mais à condition que vous ne perdiez pas de vue « qu'il s'agit d'une œuvre nationale et non individuelle ».

DEUXIÈME PARTIE

Méthode et moyens techniques de la reconstitution après 1940

52. — Plan. — Nous venons de voir que, dans la reconstruction de 1940, le premier rôle est réservé à l'architecte et à l'urbaniste. Cela justifie la division de notre étude, car ce serait, à notre sens, une erreur que d'examiner la texture juridique des textes sans avoir pénétré, au préalable, les caractères, les difficultés et les buts de l'œuvre entreprise.

Ceux-ci constituent, en effet, le canevas des dispositions législatives dont chacune correspond à une préoccupation d'origine fort matérielle. L'étude abstraite des textes est décevante si elle ne s'éclaire de la connaissance des besoins qu'ils sont destinés à satisfaire : la notion de remembrement par exemple, comme celle de la redistribution parcellaire, sont nées d'un souci pratique et architectural, l'intervention du juriste n'est venue qu'après. L'Etat a donc demandé d'abord aux hommes de l'art, architectes et urbanistes, de tracer un programme, réservant aux juristes le soin de traduire, en conformité des caractères généraux de la législation et de la coutume, les mesures nécessaires. Ainsi risquerait-on de déformer l'esprit même de la loi en prétendant la saisir article par article pour en dépouiller le sens.

L'étude de la méthode et des moyens de reconstruction nous mettra, au contraire, devant la réalité solide. Elle nous fera suivre, sur le terrain même où vont s'édifier les demeures, les étapes de la reconstruction, les difficultés à vaincre et l'origine des mesures adoptées. Les dispositions législatives qui en découlent s'expliqueront ensuite d'elles-mêmes, et nous revien-

drons plus spécialement, dans la troisième partie de notre ouvrage, sur les solutions juridiques.

Les aspects pratiques et techniques de la reconstruction dans leur ensemble, seront parcourus au cours de trois chapitres :

Le premier sera consacré à l'étude de la situation de l'urbanisme en France avant 1940 et de quelques réalisations dans nos colonies ou à l'étranger.

Le second, à l'organisation générale de la reconstruction d'après les lois en vigueur.

Enfin, le troisième, à l'examen des étapes techniques de la reconstruction, depuis le déblaiement des décombres jusqu'à l'achèvement des bâtiments avec l'aide des associations syndicales qui constituent, dans la loi nouvelle, la cellule fondamentale de la reconstruction.

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION DE L'URBANISME EN FRANCE A LA VEILLE DE 1940

53. — L'antiquité et l'ancienne France. — Il serait faux de croire que l'urbanisme est une création des temps modernes. Les civilisations les plus reculées ont connu des règles d'alignement et les monuments admirables que nous visitons dans la Rome antique, à Babylone ou dans les cités grecques, n'ont pas été édifiés au hasard de l'inspiration des constructeurs.

Une certaine harmonie reflète l'existence d'un plan d'ensemble ; il en est de même de la création des grandes voies, et de l'installation du tout-à-l'égout, du chauffage central et des bains luxueux qui ne sont pas des innovations de nos jours. Il faut se garder d'imaginer que toutes les idées qui connaissent la vogue sont forcément nouvelles. Les architectes jouissaient, jadis, de distinctions exceptionnelles et tenaient dans les cités un rôle de premier plan qui se manifestait par la place qu'ils occupaient dans les cortèges officiels : la première. Le maître d'œuvre ne limitait pas son action à une partie de l'art de bâtir ou à une fraction de chantier. Il s'occupait de tout, depuis les plans jusqu'à la mise en place des pierres, et, comme toutes les œuvres qui ont survécu n'ont pas été construites pour un propriétaire privé, mais pour le compte des collectivités ou des grands, la recherche de l'art, de la beauté et de l'harmonie était beaucoup plus en honneur que de nos jours.

La France d'avant la Révolution ne méconnaissait pas non plus l'art de bâtir.

Il est curieux de constater à ce sujet comme la valeur des disciplines reste immuable, même si la forme change, et de retrouver aujourd'hui les mêmes problèmes qui se sont présentés à la royauté, avec les solutions identiques à celles que préconisent nos modernes urbanistes. Rapportons, en effet, car ils sont édifiants, les termes d'une lettre qu'en 1750, M. de Trudaine écrivait au maire d'Orléans pour lui annoncer la venue

de l'ingénieur chargé par le Roi, des travaux du « Pont Royal ».

« M. Hupeau porte les plans détaillés de la nouvelle rue à « faire dans Orléans, de la Place du Martroy au nouveau pont, « avec des projets pour les façades des maisons... »

« ...Il serait à désirer que, pour achever la décoration d'un « aussi beau morceau, ceux qui feront construire les nouvelles « maisons puissent être astreints à les faire sur ces modèles ou « sur tels autres qui seront convenus ; pour s'en assurer on « propose de faire faire toutes les façades dès à présent, par un « seul entrepreneur et que la Ville revende ensuite les emplace- « ments, avec les façades, à peu près comme il a été fait pour « la place Vendôme à Paris, avec cette différence que... la nou- « velle rue se trouvant dans le milieu d'une Ville aussi mar- « chande que l'est celle d'Orléans, on présume que les emplace- « ments des nouvelles maisons seront bientôt rebâtis... Comme le « Roy a été touché de la beauté dont doit être ce passage d'Or- « léans, je ne doute pas que Sa Majesté ne consente à entrer « pour quelque chose dans la dépense à faire pour la construc- « tion de ces façades... par forme indemnité. Vous sentez qu'a- « vant qu'il ait été pris un parti sur ces propositions, il ne con- « vient pas de prendre aucun engagement pour la revente des « emplacements qui se trouvent d'un côté et d'autre de la nou- « velle rue.

« M. le Garde des Sceaux est persuadé que si la revente des « terrains est bien ménagée, la Ville trouvera à s'y dédomma- « ger pour la plus grande partie des indemnités qu'elle doit « payer pour ce percement de la nouvelle rue. Je crois devoir « vous prévenir afin que vous ne donniez votre consentement à « aucuns arrangements pour la disposition de ces terrains « qu'après les Luy avoir fait approuver... ».

M. Jean Royer, qui cite ces lignes et les commente dans la Revue *Urbanisme* (1), écrit : « Quelle belle vision des vrais « problèmes urbains ! Tout s'y retrouve en puissance : le prin- « cipe de la discipline architecturale pour les grandsensem- « bles urbains, le principe des plus-values foncières et de leur « récupération, celui de la participation de l'Etat lorsque les « ouvrages peuvent contribuer à un embellissement et que les « charges qui en sont la conséquence peuvent s'en trouver trop « lourdes pour le particulier. Le principe surtout de la désigna- « tion du responsable, qui aura droit aux éloges s'il réussit, que

(1) N° d'octobre-novembre 1941, page 75.

« l'on condamnera s'il se trompe, mais qui a le devoir et le droit d'agir, sans compromissions, sans contraintes, sans conditions ».

Dans la même Revue, et sous le titre « Rétrospectives » (1). M. Jean Descoutures rappelle que les reconstructions de nombreuses cités détruites au cours des siècles par des cataclysmes divers, fournissent d'intéressants exemples des résultats obtenus grâce au souci de discipline, d'esthétique et de confort urbain. Il cite Troie, sept fois rebâtie, Athènes, Sybaris, puis Rome incendiée par Néron, Jérusalem, plusieurs fois rasée, enfin Londres réaménagée après l'incendie de 1866, Moscou refaite après 1812, Bruxelles bombardée en 1695, Lisbonne reconstruite après le tremblement de terre de 1755. Et il s'étend longuement sur l'exemple que donne la reconstruction de Rennes, dont le centre fut entièrement détruit en 1720 par un gigantesque incendie.

La décision royale prise au « Conseil d'Etat du Roy, Sa Majesté y étant », le 1^{er} février 1821 constate d'abord que la ville était bâtie d'une manière si irrégulière qu'on serait obligé de prendre des alignements différents en la rebâtissant, afin de lui donner une forme plus belle et plus avantageuse. L'arrêt indique ensuite que l'exécution du nouveau plan allait apporter dans le terrain des particuliers divers changements qui entraîneraient d'inévitables contestations et il « ordonne que toutes les contestations qui pourront naître au sujet des alignements qui seront pris pour rebâtir ou augmenter la partie incendiée de la ville de Rennes, tant pour les rues et les maisons que pour les places et édifices publics, seront instruits devant le sieur Feydeau de Bron, conseiller du Roy, qu'il commet à cet effet ».

Le plan d'aménagement établi par l'ingénieur Robelin prévoyait des caves voûtées, des murs de refend en maçonnerie et non en bois, des charpentes allégées, des maisons à trois étages au lieu de deux, avec mansardes, des façades en pierre de taille, avec arcades, et des fosses d'aisances. La communauté de ville opposée au projet de Robelin, qui avait été fait sans qu'elle soit consultée, intervint auprès du Roi, pour demander notamment qu'on n'abatte pas trop de maisons, qu'on n'élargisse pas trop les rues, qu'on indemnise les particuliers dont les terrains seraient réduits de plus du quart par suite de l'élargissement

(1) N° de décembre 1941, page 105 et suivantes.

des voies, enfin, que la redistribution des terrains assigne aux propriétaires sinistrés des terrains uniques d'une profondeur proportionnée à la façade.

Divers arrêts du Roi rendirent d'abord le plan exécutoire pour toute la partie sinistrée de la ville, puis imposèrent des délais pour reconstruire, enfin apportèrent au projet initial des modifications importantes ayant pour objet d'assouplir les obligations faites aux propriétaires, mais sans changer l'ensemble des mesures d'embellissement et de sécurité. Malgré les récriminations des propriétaires, malgré les différends juridiques entre voisins ou copropriétaires et les difficultés matérielles, l'œuvre entreprise par Robelin fut menée à sa fin, pour le plus grand bien de la ville et de ses habitants. Mais ce fut grâce à l'autorité royale qui soutint de façon constante l'effort de ses ingénieurs.

A deux siècles d'intervalle on retrouve les mêmes problèmes et, notamment, celui de la redistribution parcellaire.

54. — L'influence des idées révolutionnaires et le sens moderne de l'urbanisme. — L'exemple du remembrement exécuté à Rennes au XVIII^e siècle n'était qu'une réalisation spéciale et exceptionnelle issue d'une décision royale, mais il n'existait aucune législation générale prévoyant le développement rationnel des villes. L'œuvre essentielle de la Révolution fut de soustraire la propriété privée à l'arbitraire des décisions du Roi ou des seigneurs ; mais aucune disposition ne fut prise en vue de soumettre les constructions nouvelles à des disciplines d'intérêt général. Le résultat fut une décadence de l'esprit architectural, exception faite en ce qui concerne les monuments publics, plus ou moins élevés à la gloire des souverains provisoires de l'Empire ou de la Restauration et cela dans le temps même où les techniques de construction connaissaient un essor nouveau dû au machinisme. Le principe de la liberté individuelle, comme celui du respect de la propriété privée, tous deux jalousement défendus par un instinct normal, et d'ailleurs assez légitime de réaction contre l'absolutisme, constituaient autant d'obstacles à une renaissance de l'urbanisme. Mais cette liberté de construire n'importe quel bâtiment à n'importe quelle place eut les conséquences qu'on pouvait prévoir : absence d'harmonie et d'ordre, déchéance du goût architectural, triomphe du point de vue mercantile par la création de bâtiments industriels aux emplacements les moins opportuns ; éclosions de lotissements sans viabilité ou la liberté de goût, le plus souvent de mauvais goût, des particuliers s'en donna à cœur joie, dispa-

rition progressive des particularités régionales de construction grâce au transport facile des matériaux d'un bout à l'autre du pays, de sorte que chaque lotissement présente aujourd'hui des spécimens de construction de tous les types dont la réunion forme un ensemble pitoyable.

Avec cela la recherche du vrai confort était négligée, du moins pour les habitations destinées aux classes les plus nombreuses, dans les villes et les campagnes. Alors que certains pays connaissaient la généralisation des salles de bains individuelles, des installations de chauffage central collectif, des planchers insonores, le tout-à-l'égout dans chaque grande ville, etc..., on continuait généralement en France, au début du ^{xx}^e siècle, à construire les maisons d'habitation à peu près de la même manière qu'au début du ^{xvii}^e. Quant aux bâtiments de ferme ou de campagne, ils étaient remarquables surtout par le mépris de l'hygiène le plus absolu... On se rappelle, enfin, pendant combien de temps l'électrification rurale est restée un article de propagande des programmes électoraux avant de recevoir un commencement d'exécution.

Une conception inexacte et abusive de la liberté individuelle n'était pas seule responsable de ce déplorable état de choses. Sans doute, la mentalité française facilement frondeuse et exclusive de l'idée de sacrifice aux disciplines d'intérêt général ne favorisait pas une politique intelligente de la construction. Pourtant, cette opinion publique aurait pu depuis longtemps, dans ses classes éclairées, être gagnée aux notions d'urbanisme si quelque Gouvernement avait tenté un effort véritable pour l'engager dans cette voie et si une administration tatillonne, inintelligente et maladroite n'avait rebuté d'avance toutes les bonnes volontés.

L'opinion publique accepterait de voir grand, elle pourrait même se plaire aux œuvres de longue haleine, aux vues d'ensemble, si des gouvernants incapables ou faibles et une presse vénale et corrompue ne travaillaient sans relâche à la distraire des tâches fécondes. C'est elle seule qu'il importe de gagner aux doctrines de l'urbanisme, car elle seule sera, en France, suffisamment forte pour exiger de ses représentants une politique efficace et l'expérience montre que le bon sens français finit toujours par juger ses mauvais bergers.

Nous avons indiqué déjà comme le Français était jaloux de sa propriété ; mais ce qu'il n'accepterait pas d'une mesure individuelle et administrative, pourrait être spontanément obtenu de lui dans le cadre d'une action générale du progrès humain auquel il n'est pas indifférent. Le Parlement, alors, se

laisserait facilement convaincre et il ne resterait plus qu'à doter les responsables mandatés, d'une autorité absolue pour que l'œuvre chère aux urbanistes connaisse en France un étonnant succès. La démocratie elle-même a su remporter des victoires plus difficiles malgré sa prétendue faiblesse congénitale et on peut penser que le peuple français aura compris que le sens civique et l'acceptation des disciplines fécondes et nécessaires, loin d'être inconciliables avec la liberté sont, au contraire, la condition de sa défense et de sa survie. Un sentiment indéniable d'hostilité a donc existé dans une partie du public à l'égard de l'urbanisme considéré comme dissertation d'artistes faisant trop bon marché du droit de propriété et de la gêne causée aux particuliers. Ce sentiment doit disparaître et il faut d'abord, pour cela, que le public soit éclairé et comprenne qu'aucun propriétaire, aucun habitant ne restera étranger aux bienfaits que peut apporter le respect de règles destinées à l'embellissement de la ville. La première condition est de définir le plus exactement possible les buts de l'urbanisme.

Ceux-ci peuvent se résumer dans la formule suivante : aménagement rationnel des villes, sauvegarde des paysages urbains, amélioration des conditions de vie et d'habitation dans les agglomérations urbaines et rurales. Le fondement juridique réside dans cette conception que le droit de propriété ne saurait être absolu et affranchi de toute obligation d'intérêt général dès lors qu'il s'applique à un fonds urbain qui doit une partie de sa valeur à la vie et à l'effort collectif. Valeur qui ne peut, d'ailleurs, qu'être accrue par l'ensemble des prescriptions rationnelles destinées à améliorer les conditions de la vie urbaine et les possibilités de développement de la cité. Par conséquent, l'un des attributs essentiels que le droit romain donnait à la propriété, le *jus abutendi* doit fléchir devant l'intérêt général. L'urbanisme n'est pas le mépris des intérêts particuliers, mais la recherche d'une harmonie judicieuse entre la sauvegarde imprescriptible de ces derniers et la défense de l'intérêt collectif ou, si l'on préfère une formule plus vaste, la conciliation nécessaire entre les doctrines actuelles du droit et les réalités de la vie quotidienne.

Reprenons les termes de notre définition : par aménagement rationnel des villes, il ne s'agit pas d'en bouleverser le cœur pour en faire des cités standard, mais d'y tracer des voies larges, avec des places et des perspectives, d'amener dans chaque centre l'eau, la lumière et l'égout, d'aérer largement les banlieues pour que l'agrandissement des vieilles cités facilite la circulation générale, groupe dans une même zone les établis-

sements industriels, les services publics dans une autre et les pavillons d'habitation dans une troisième.

Sauvegarder les paysages, c'est tenir compte du voisinage, des styles régionaux, protéger nos monuments, les vieilles rues et les vieux quartiers, dont la personnalité constitue l'un des meilleurs éléments de notre richesse touristique. C'est ménager l'harmonie des ensembles, par une limitation de la hauteur de construction, une symétrie des façades et des reculements, une architecture faisant corps avec le paysage, à la fois par les matériaux utilisés et par le caractère des décorations, de façon, en définitive, à créer une atmosphère locale séduisante pour l'œil et reposante pour l'esprit.

Amélioration des conditions de vie et d'habitation dans les agglomérations, cela veut dire développement du confort pour tous, car il serait contradictoire que le progrès des techniques ne profite qu'à une minorité. C'est mettre à la disposition de chaque Français non seulement l'eau, le gaz, l'électricité, mais la salle de bains, le chauffage central, le frigidaire, l'ascenseur, le vide-ordures. C'est orienter les pièces vers le soleil, aérer largement les chambres, prévoir l'hygiène dans chaque détail. Pour cela, il faut profiter des avantages que donne la construction en grande série, pour tous les appareils d'équipement, condition indispensable d'un prix de revient modéré, et il faut aussi que chacun ne sacrifie pas à un particularisme de mauvais aloi.

Tout cela n'est-il pas raisonnable et digne de séduire une opinion publique enfin avertie, et qui a partout sous les yeux le spectacle de ces affreuses banlieues qui déshonorent Paris et la plupart de nos grandes villes ? Mais là ne s'arrête pas la tâche des vrais urbanistes. M. Bardet, secrétaire général de la « Société Française des Urbanistes », dans un récent ouvrage : *Problèmes d'urbanisme*, montre combien belle et complexe est la mission de l'urbaniste. C'est, dit-il, de la sociologie et de la géographie humaine appliquées, qu'il s'agit ensuite de matérialiser par des tracés et des édifices. L'urbaniste doit découvrir l'âme collective des villes par les documents, les cartes, les archives, les statistiques, et aussi par les caractéristiques des demeures et les monuments laissés comme des jalons par les générations précédentes.

Il devra donc procéder au pointage judicieux des habitants, répartis par professions, suivre l'évolution par l'étude des recensements, examiner les points de condensation du commerce et de l'industrie, la désaffection de certains quartiers, l'apparition des colonies nouvelles, découvrir les raisons de ces transformations et prévoir celles qui se dessinent. Il

pourra ainsi déceler les caractères d'une ville non plus d'après ses plans, mais d'après sa structure sociale.

La reconstruction s'assignera donc comme but majeur la reconstitution des anciennes ossatures, mais il appartiendra, en outre, à l'urbaniste, d'apprécier, en fonction des migrations de populations, s'il est souhaitable de relever des villes ou villages moribonds ou s'il est préférable de favoriser le développement des bourgs qui sont l'armature véritable de la vie paysanne et régionale ou encore de décentraliser les industries en relation avec ces bourgs. Double et délicate tâche de retrouver les traditions profondes et d'orienter l'avenir des régions, qui exigera de l'urbaniste une intelligence et une sensibilité toujours en éveil, alors qu'il ne disposera, pour l'accomplir, que des « programmes de servitudes ».

55. — La réussite de certaines expériences à l'étranger et dans nos colonies. — Pour encourager leur optimisme au seuil des difficultés innombrables qu'ils vont rencontrer, les urbanistes disposent heureusement d'exemples de réussite de leurs méthodes, tant à l'étranger que dans nos propres colonies. L'augmentation de la densité des populations des villes, de même que le peuplement de territoires nouveaux ont renouvelé depuis un demi-siècle, un peu partout dans le monde, les problèmes d'aménagement des villes et d'amélioration des conditions d'habitation. Les transformations se sont accomplies tantôt par l'effet d'une évolution spontanée des mœurs, comme dans les pays nordiques et en partie aux Etats-Unis, tantôt sous l'empire d'une législation générale ou limitée, comme ce fut le cas dans divers pays de l'Europe Centrale, au Japon et au Maroc.

En Suisse, l'aménagement de la plupart des centres urbains est réalisée sous forme de remembrement des terrains, bâtis ou non, situés dans un quartier déterminé. Le plan de remaniement parcellaire est discuté par les propriétaires intéressés, le lotissement des terrains tenant compte de leur valeur vénale, et chaque propriétaire devant recevoir, après remembrement, une superficie autant que possible identique à celle de l'ancien terrain. Les frais de l'opération sont répartis entre tous les propriétaires. Les municipalités sont investies du pouvoir d'imposer les rectifications de bornage nécessaires pour que l'alignement des voies soit perpendiculaire aux limites des propriétés, la profondeur des lots de 30 mètres au moins, etc... Des juridictions d'exception ou de droit commun tranchent les contestations.

En Allemagne, une loi de portée générale, dite loi Adickes,

a permis à de nombreuses villes allemandes de remanier leurs quartiers d'habitation, également par expropriation, puis remembrement.

Au Japon, c'est après le tremblement de terre de 1923, que la reconstruction des villes détruites, comme Tokio ou Yokohama, exigea des mesures d'une envergure considérable. L'Etat acquit d'abord la totalité de la surface à bâtir, puis la divisa en lots qui furent ensuite répartis entre les anciens propriétaires. Les lots nouveaux étaient plus petits, parce que les voies avaient été élargies, mais ils étaient mieux conformés et alimentés rationnellement en eau, égouts, gaz, etc... Jusqu'à concurrence de 10 0/0 de perte de terrain, le propriétaire ne recevait aucune indemnité, mais la plus-value due aux résultats de l'opération d'ensemble compensa largement cette perte.

L'exemple du Maroc français est particulièrement significatif. Citons, à ce propos, le commentaire qu'en a fait M. Joyant, ancien directeur général des travaux publics du Maroc, dans la Revue *Urbanisme* (1). Il s'agissait d'ouvrir à Casablanca une artère nouvelle allant d'ouest à l'est à partir de la ville indigène.

« Cette grande voie devait être établie sur des terrains vagues ou des jardins maraîchers, découpés en parcelles nombreuses et enchevêtrées, desservies par de rares sentiers tortueux ; bien que ces terrains, privés d'accès, fussent alors inutilisables pour la construction, ils étaient évidemment au centre futur des affaires, et la spéculation s'était déchaînée sur eux.

« Dès avant 1912, l'inspecteur municipal avait tenté d'ouvrir une rue dans ce quartier ; mais la législation issue de l'acte d'Algésiras, confuse et pratiquement inopérante, ne lui donnait aucun moyen d'action juridique ; il dut négocier, transiger, adapter ses tracés aux revendications privées ; finalement, après des efforts méritoires, il n'aboutit qu'à un résultat caractérisé ; ouverture d'une voie étroite, à coudes multiples, sur laquelle des parcelles, coupées en écharpe, aboutissaient de travers.

« En 1914, le protectorat avait commencé à légiférer, et installé des tribunaux français pour sanctionner ses « dahirs ». Henri Prost faisait sortir une législation sur l'urbanisme moderne, et même d'avant-garde, et il s'attaquait à nouveau au problème de la « Rue de la Gare » de Casablanca. Il en

(1) N° 73, de décembre 1941, page 103.

« apportait la solution par un remembrement général du quartier.

« Remembrement ? Le mot et l'idée étaient inconnus du public ; ils furent accueillis avec méfiance et résistance. Le propriétaire, qui avait acquis des terrains moyennant quelques sous au mètre carré, et comptait les revendre bruts, au prix de spéculation de 100 ou même 200 fr. le mètre, jeta les hauts cris quand on lui parla d'abandonner 25 ou 30 0/0 de sa superficie pour la voirie. Quand il vit le plan de remembrement, où on lui attribuait un lot de surface quelque peu réduite, mais bien conformé avec une bonne façade sur une grande voie, il commença à comprendre et devint conciliant. Trois ans après, ses terrains se vendaient couramment 1.000 et même 2.000 fr. le mètre : il avait alors tout à fait compris. « Et tous les propriétaires urbains au Maroc ont aussi compris. Les opérations de remembrement y sont devenues de pratique courante ; elles sont réclamées par les intéressés et ne donnent lieu qu'à un minimum de contentieux ».

Le Maréchal Lyautey, qui a attaché son nom au Maroc français, fut l'âme du développement de ses villes. La législation de 1914 qu'il mit en œuvre s'inspire des lois de 1865-1888 sur les associations syndicales : dans un périmètre déterminé les propriétaires sont groupés en association, afin de réaliser les dispositions du plan d'aménagement ; il y faut l'adhésion d'une majorité représentant au moins la moitié de la surface des lots. La redistribution parcellaire qui se fait par secteur, substitue aux anciens bornages des lots bien constitués, et se complète généralement par l'abandon gratuit d'une part du sol pour constituer les voies nouvelles.

La réussite splendide de cette œuvre est unanimement reconnue. Formons le vœu que les mêmes méthodes donnent dans la Métropole des résultats aussi brillants.

56. — La législation française depuis la dernière guerre. Les lois de 1919-1924. — L'urbanisme n'a fait son apparition réel dans notre législation qu'au cours des 20 années qui se sont écoulées entre la fin de la grande guerre et le début de celle-ci. Il est curieux de constater que les efforts et les étapes de cette œuvre essentielle sont jalonnés, en France, par les dévastations de la guerre.

La première charte d'urbanisme a été établie sur le plan communal par la loi du 14 mars 1919, bientôt suivie d'une loi complémentaire en date du 19 juillet 1924. La loi de 1919 astreignait les villes de plus de 10.000 habitants, les communes

du département de la Seine, celles en voie d'accroissement ou ayant un caractère thermal et touristique (art. 1^{er}) et, en outre, toutes les agglomérations totalement ou partiellement détruites par suite de faits de guerre ou autres cataclysmes, à établir un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension.

La direction générale de cette première tentative d'urbanisme fut confiée aux conseils municipaux intéressés. La procédure du projet d'aménagement commençait par une délibération du conseil municipal qui en votait le principe et nommait les techniciens chargés des études. Les frais du projet incombait à la commune, sauf subvention accordée par le ministère de l'intérieur.

La procédure administrative du projet prévoyait des transmissions constantes du dossier entre le conseil municipal, la préfecture, la commission départementale, puis la commission supérieure d'aménagement et d'extension des villes (après rapports de l'urbaniste, de l'hygiéniste et des Beaux-Arts). Elle se terminait par une déclaration d'utilité publique, par décret en Conseil d'Etat, après approbation et sur proposition du ministère de l'intérieur qui gardait donc la haute main sur l'ensemble des opérations.

Le même couple de lois établissait la première réglementation générale des lotissements. Cette matière est très voisine de l'urbanisme proprement dit. En l'absence d'une définition légale du lotissement, la Cour de cassation (arrêt du 27 juin 1929) a décidé que l'opération de lotissement consistait dans la division et la mise en vente d'un terrain, par parcelles, en vue de l'édification de maisons d'habitations. Les entreprises de lotissement seules sont donc assujetties aux prescriptions légales, à défaut de la simple division accidentelle d'un terrain jugé par son propriétaire trop grand pour ses besoins personnels. Une telle entreprise, qu'elle soit poursuivie par un particulier, une société, une association ou un établissement public, constitue les bases mêmes d'une agglomération future, et, à ce titre, ne peut être abandonnée totalement à la liberté du lotisseur, lequel ne poursuit généralement que des buts lucratifs.

Tout projet de lotissement doit comprendre un plan d'aménagement avec raccordement aux voies et canalisations existantes, un programme de travaux, d'hygiène et de confort prévus, et un cahier de charges stipulant des servitudes. Le tout est déposé à la mairie, fait l'objet d'une enquête, est ensuite soumis à la commission départementale, enfin approuvé, s'il y a lieu, par arrêté préfectoral. Ce dernier arrêté peut fixer des réserves d'espaces libres et de voies, et spécifie généralement

que les ventes par lots de terrain ne pourront être entreprises avant la réalisation des travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement indiqués au projet. Cette approbation obtenue, deux séries de questions sont à envisager. D'abord, avertir les tiers des règles auxquelles ils seront astreints. Ensuite, assurer l'exécution des conditions du lotissement.

La première question reçoit satisfaction par un ensemble de mesures de publicité. Le projet de lotissement est déposé à la mairie avec toutes ses annexes, tous les moyens de publicité doivent s'y référer ; enfin, tous les actes de vente ou location des parcelles de terrain doivent énoncer l'approbation préfectorale et les contrats de vente doivent contenir en annexe un certificat délivré par le maire et attestant l'accomplissement des formalités légales.

La seconde question, celle du contrôle a pour solution de graves sanctions instituées notamment par la loi de 1924, renforçant celle de 1919. Indépendamment des poursuites judiciaires contre les lotisseurs, la loi prévoit la nullité relative des actes de vente, à la requête de l'acquéreur, de la commune ou du département, et l'expropriation possible par décret en Conseil d'Etat du lotissement irrégulier.

Les résultats de ces lois, au double point de vue de l'urbanisme et des lotissements, furent décevants. Les services administratifs du ministère de l'intérieur, chargés de l'application de ces lois, firent preuve de lenteur, de formalisme et d'une méconnaissance complète des besoins du public et des entrepreneurs.

Nous avons déjà indiqué comment la tendance beaucoup plus contentieuse que constructive et pratique de l'Administration a découragé les meilleures bonnes volontés et discrédité dans l'opinion la notion d'urbanisme. La carence des lois apparaît d'ailleurs dans les résultats : sur près de 2.000 communes tenues d'avoir son projet d'aménagement, on ne comptait encore, en 1941, que 273 projets déclarés d'utilité publique et à peine 160 en préparation, c'est-à-dire environ 22 0/0.

Quant à la réglementation des lotissements, elle ne réussit pas à provoquer l'éclosion des agglomérations harmonieuses souhaitées et les banlieues des grandes villes, notamment, sont entourées de constructions souvent minables, presque toujours de styles disparates, réparties sur des voies tracées sans souci des besoins futurs et souvent à peine terminées.

57. — Le décret-loi de 1935 sur les plans régionaux. — La seconde étape de l'urbanisme a été placée sous le signe de la ré-

gion. Déjà, la loi du 14 mai 1932 avait créé la « région parisienne » et ordonné l'établissement de son projet d'aménagement, fixant, pour sa mise au point, un délai d'un an. Mais ce délai ne fut pas respecté.

La conception régionaliste permet d'harmoniser des mesures intéressant plusieurs communes. Le décret du 25 juillet 1935 prévoit l'organisation de comités régionaux sous la direction desquels les projets d'aménagement seront étudiés par les communes constituant la région, puis établis après enquête identique à celle instituée en 1919 pour les projets communaux, et, enfin, approuvés par décrets en Conseil d'Etat.

Une innovation importante de ce décret-loi consiste dans l'institution de mesures de sauvegarde, c'est-à-dire de dispositions applicables dès la constitution de la région et avant l'approbation du plan qui peut, seule, leur conférer le caractère d'utilité publique. Au nombre de ces mesures figure le contrôle de l'activité des particuliers sous forme de délivrance obligatoire par le maire, après avis du préfet, d'un permis de construire préalablement à toute construction nouvelle. Cette innovation se justifie parfaitement. Encore faudrait-il que les formalités d'approbation définitive soient suffisamment rapides pour éviter la gêne découlant d'une telle incertitude. Ce ne fut malheureusement pas le cas jusqu'ici. C'est ainsi, par exemple, que le projet d'aménagement de la région parisienne ne fut, à la veille la guerre, approuvé qu'à titre conditionnel par le décret-loi du 22 juin 1939. L'approbation définitive, par la loi du 28 août 1941, permit, seule, de supprimer les mesures de sauvegarde qui ont ainsi pesé plus de six ans sur la propriété privée.

Le comité régional, présidé par le préfet, établit un plan directeur dont les grandes lignes doivent obligatoirement être reprises par les projets communaux. Ce système est particulièrement heureux pour l'établissement des voies de communication, aussi le décret a-t-il explicitement prévu que les dispositions concernant l'expropriation d'urgence et l'expropriation par zone seraient applicables aux projets régionaux.

En même temps on a cherché à éviter la hausse spéculative des immeubles en limitant les indemnités d'expropriation éventuelles aux valeurs reconnues lors de la constitution de la région.

M. Léon Moine, ancien secrétaire général du Comité d'aménagement de la Région parisienne, constate en ces termes ce qu'il appelle l'échec et la « carence du décret-loi du 25 juillet

1935 » (1) : « depuis ce décret, c'est-à-dire depuis 6 ans, 14 « groupements régionaux seulement ont été réalisés et 12 sont « en voie de constitution. Il faut malheureusement noter que la « plupart de ces groupements ne s'appliquent qu'à des « régions » de 4 et 5 communes. Le décret n'a donc abouti qu'à la « création, d'ailleurs facultative, d'une poussière de petites « sous-régions disparates, surgies au hasard d'inspirations locales ou d'incidences féodales, sans lien entre elles, sans « plan d'ensemble, ce qui a contraint le Conseil d'Etat à refuser « son agrément aux derniers projets qui lui ont été soumis en « exprimant le vœu que le territoire national fut méthodiquement réparti en régions d'urbanisme ».

C'est que les réalisations d'urbanisme sont une œuvre collective ; il faut, pour qu'elles puissent être menées à bien, que tous s'y intéressent et y participent : services publics, administrations locales, particuliers. On a pu voir ainsi, au cours des quinze dernières années, en Angleterre et au Pays de Galles, se développer une politique intense de projets régionaux d'urbanisme qui a donné d'excellents résultats. Le climat nécessaire n'a pas été créé en France avant la dernière guerre ; l'évolution des idées était pourtant déjà largement commencée.

58. — Le décret-loi du 14 juin 1938 sur l'assainissement des îlots insalubres. — Nous trouvons la preuve de cette évolution dans les dispositions prises à la veille de la guerre, sur une échelle évidemment réduite dans le domaine limité de l'assainissement des îlots insalubres des grandes villes. Cette question fait partie intégrante de tout problème d'urbanisme. Le décret-loi du 14 juin 1938 permet à l'ensemble des propriétaires d'immeubles constituant un îlot reconnu insalubre de se grouper en associations syndicales en vue de la démolition et de la reconstruction. Les lois précédentes avaient simplement abouti (voir le décret du 24 mai 1938) à organiser, à la requête des communes et des préfets, une procédure d'expropriation d'utilité publique, légèrement simplifiée et accélérée. Le texte nouveau substitue à la seule activité des Pouvoirs publics, des groupements de propriétaires qui peuvent prendre en mains l'opération d'assainissement.

Ce qui est caractéristique est le fait qu'une fois l'insalubrité établie, et l'assainissement déclaré, les propriétaires ne conser-

(1) Revue l'Urbanisme, n° d'octobre-novembre 1941, page 61.

vent généralement pas leur liberté d'action individuelle. D'une part, en effet, le décret leur permet de se grouper en une ou plusieurs associations syndicales libres ou autorisées, en vue d'effectuer les démolitions et reconstructions envisagées, mais il stipule, d'autre part, que tous les propriétaires devront obligatoirement adhérer aux dites associations lorsque leur constitution aura été demandée par la majorité des intéressés. Là faculté de délaissement est prévue, l'expropriation étant poursuivie par la commune pour le compte de l'association.

La reconstruction des immeubles est précédée d'un remembrement des propriétés dont le programme, préparé par l'association, est soumis à l'approbation municipale et préfectorale.

Les associations syndicales ainsi créées n'ont jamais fonctionné, faute de parution du règlement d'administration qui devait en fixer les modalités d'application. Toutefois, à la veille de la guerre, un projet de décret avait été mis au point. Ce projet dotait les associations syndicales de trois organes auxquels correspondent assez exactement les organismes créés au sein des associations syndicales des lois de 1940 et 1941. On y prévoyait, en effet : 1° une assemblée générale groupant tous les propriétaires et nommant les syndics par l'élection ; 2° un syndicat comprenant à la fois les syndics élus par l'assemblée et des membres nommés par le préfet, outre un représentant de la commune (les associations des lois de 1940-1941 sont dotées d'un bureau entièrement désigné par le préfet). Le syndicat avait pour mission d'approuver les marchés, de délibérer sur les emprunts que l'association était habilitée à contracter pour financer les travaux approuvés, enfin, de contrôler la gestion du secrétaire général et les comptes du trésorier ; 3° un secrétaire général (la loi nouvelle dit un « directeur ») qui préside l'assemblée générale et le syndicat, représente l'association en justice, prépare le budget et évalue les apports.

Nous ignorons si les auteurs des lois de 1940-1941 se sont inspirés de ce projet de décret. Il y a, en tous les cas, entre les deux textes suffisamment d'analogie pour qu'on puisse dire qu'à la veille même de 1939 les esprits étaient préparés aux solutions collectives que les destructions de la guerre rendront impérieusement nécessaires.

CHAPITRE DEUXIÈME

L'ORGANISATION GÉNÉRALE DE LA RECONSTRUCTION D'APRÈS LES LOIS EN VIGUEUR

Nous avons vu que l'intervention de l'Etat dans la reconstruction des immeubles endommagés ou détruits par suite de faits de guerre s'est faite dès 1940, sous l'empire d'une préoccupation essentielle d'utilité sociale. De ce principe liminaire dérivent deux règles fondamentales : d'abord, dans l'ordre financier, l'Etat n'indemnise pas les particuliers victimes de dommages, mais il participe aux dépenses de reconstruction. Ensuite, dans le domaine technique, il subordonne son activité au respect des règles de l'urbanisme, cette primauté le conduisant à concevoir la reconstruction sur le plan collectif et non individuel et, par conséquent, à concentrer entre les mains d'un chef, le commissaire à la reconstruction, les pouvoirs de décision dans la plupart des cas.

Mais, dans la réalisation pratique de son œuvre le Gouvernement s'est heurté à des difficultés que n'avait pas connues le législateur de 1919 et qui tiennent à deux séries de circonstances exceptionnelles :

1^o La continuation, depuis l'armistice, et sur notre propre territoire, d'opérations militaires conduites par d'autres belligérants, entraîne tous les jours d'autres destructions. Cette situation ne permet pas d'ouvrir la période de reconstruction dans les régions qui sont le théâtre de nouveaux désastres ou dans celles susceptibles de le devenir.

2^o La pénurie de plus en plus sensible de matériaux et de moyens de transport est un obstacle insurmontable à toute œuvre d'ensemble.

Ces deux facteurs ont conduit le législateur à envisager, dès l'origine, deux séries de textes : les uns, à caractère provisoire devant permettre la remise en état rapide des bâtiments ayant peu souffert ; les autres, destinés à prendre effet lorsque les circonstances permettront de déclarer ouverte la période de re-

construction. Cette dualité de législation subsiste, bien entendu, à l'heure actuelle et pour un temps imprévisible.

Nous serons donc amenés à étudier, au cours de ce deuxième chapitre, consacré à l'organisation d'ensemble, sur le plan technique de la reconstruction, d'abord dans une première section la distinction entre la « réparation » et la « reconstruction » proprement dite. Dans une seconde section, nous examinerons les organes administratifs chargés d'assurer à la fois la réparation et la reconstruction. Enfin, une troisième section sera consacrée à l'étude des rôles respectifs joués dans la reconstruction par l'Etat, les particuliers et les architectes, tous agents à divers titres de l'œuvre collective de reconstitution du patrimoine national.

I^{re} SECTION.

Distinction entre la « réparation » et la « reconstruction ».

59. — Nomenclature des textes législatifs. — Nous ne reviendrons pas sur les raisons fort légitimes qui ont incité le Gouvernement à mettre en œuvre immédiatement la réparation des dégâts limités, alors qu'il reportait à la fin des hostilités l'ouverture des travaux de reconstruction proprement dits. Il n'en demeure pas moins que la coexistence de ces deux régimes est une source de complications pour les sinistrés. La confusion est encore accrue par l'abondance des textes. Le législateur de Vichy a fait preuve d'une fécondité vraiment exceptionnelle, et comme les textes originaux concernant tant la réparation que la reconstruction ont été plusieurs fois modifiés, complétés par des circulaires ou décrets d'application, puis codifiés ; enfin, les textes codifiés eux-mêmes soumis à des rectifications incessantes, comme aussi des lois d'objets différents, mais assez voisins portent malencontreusement la même date, il a été nécessaire de numéroter les textes pour apporter à leur compréhension un peu d'ordre et de méthode.

Négligeant pour l'instant les décrets et arrêtés d'application, énumérons d'abord les textes essentiels qui ont établi jusqu'ici la réparation et la reconstruction des immeubles d'habitation.

Dans le domaine de la réparation, une première loi, publiée au lendemain même de l'armistice, porte la date du 5 août 1940. Etendue quant à son objet, puisqu'elle s'appliquait à tous les immeubles bâtis, sans distinction suivant leur destination,

cette loi était, au contraire, très limitée dans le temps, son effet devant cesser au 31 décembre 1940. La situation, toute provisoire, à laquelle elle devait faire face se trouvant prolongée pour une durée indéterminée, le Gouvernement a repris, en les étendant et en leur conférant un caractère permanent, les mesures d'urgence prises en faveur des sinistrés. C'est l'objet de la loi du 9 février 1941. Enfin, cette dernière loi a été légèrement modifiée par la loi du 12 juillet 1941, n° 3088, dont les dispositions générales sont toujours en vigueur.

En ce qui concerne la reconstruction proprement dite des immeubles d'habitation (à l'exclusion de ceux à usage industriel et commercial), le premier texte porte la date du 11 octobre 1940. Cette loi fixe des principes généraux dont l'essentiel a subsisté jusqu'ici et organise notamment la direction et le contrôle de la reconstruction par le Commissariat à la Reconstruction immobilière. Modifiée d'abord par une loi du 10 février 1941, cette loi a été ensuite modifiée, complétée et codifiée par la loi du 12 juillet 1941, n° 3087, qui constitue le statut de la reconstruction, sous réserve tant des modifications qui y ont été apportées depuis par les lois du 8 novembre 1941, n° 4881 et du 7 octobre 1942, n° 998, que des dispositions d'application prises par divers décrets et arrêtés ultérieurs (notamment l'arrêté du 10 novembre 1941 sur les associations syndicales).

Enfin, la prolongation de l'état de guerre a amené le Gouvernement à instituer, en faveur des propriétaires sinistrés reconnus nécessiteux, une allocation d'attente, destinée à compenser la disparition de leurs revenus ; c'est l'objet de la loi du 1^{er} septembre 1942.

60. — Leur domaine d'application quant aux immeubles. -- Si les textes concernant la réparation sont entrés immédiatement en vigueur, conformément au but visé par le législateur, qui était la remise en état rapide des immeubles ayant peu souffert, les lois de reconstruction au contraire ne sont destinées dans leur ensemble à entrer en application qu'après la cessation définitive des hostilités. Toutefois, ces dernières ne sont pas restées absolument inopérantes. Leur entrée en vigueur est subordonnée à l'ouverture de la période de reconstruction, par décision du commissaire à la reconstruction. Or, celui-ci, par arrêtés individuels, a déjà déclaré exceptionnellement ouverte la période envisagée : 1^o pour tous les immeubles d'habitation situés en zone libre et qui ont été peu touchés ; 2^o pour l'ensemble des bâtiments compris dans les exploitations agricoles, même en zone occupée ; 3^o pour certaines circonscriptions du

centre de la France, notamment du Loiret et du Loir-et-Cher (par exemple la circonscription d'Orléans) où les plans d'urbanisme ont déjà été établis et reconnus d'utilité publique ; 4° enfin, au profit de certains immeubles isolés pour lesquels les propriétaires ont pu justifier à la fois de l'urgence des travaux à accomplir et qu'ils disposaient des matériaux suffisants pour leur exécution.

Mais l'ensemble de ces mesures individuelles n'atteint qu'une part infime des immeubles sinistrés, et la très grande majorité des dossiers déposés par les propriétaires aux termes des lois de reconstruction n'ont pas quitté les services des préfectures et ne viendront au commissariat qu'à la date d'ouverture de la période de reconstruction.

Sous le bénéfice de cette observation, indiquons à quels immeubles bâtis sont applicables les lois de réparation et de reconstruction.

61. — 1° Lois de réparation. — Ces lois s'appliquent, comme nous l'avons déjà indiqué, à tous les immeubles bâtis, quelles qu'en soient la nature et la destination et sous réserve que les dommages partiels subis puissent être rapidement réparés.

Sont donc admis au bénéfice de ces lois, ainsi que l'article 2 de la loi des 9 février-12 juillet 1941 le précise explicitement, d'une part, les immeubles bâtis, à quelque catégorie qu'ils appartiennent et dont la réparation n'a été spécialement prévue par aucun texte loi ; d'autre part, les immeubles bâtis visés par la loi du 11 octobre 1940, mais pour lesquels la période de reconstruction n'a pas été ouverte. Ce caractère universel est normal, puisqu'il s'agit d'éviter que, faute de réparations immédiates, les dégradations ne s'aggravent avec le temps et ne compromettent la conservation d'un édifice resté facilement utilisable.

Une importante restriction est, toutefois, apportée à l'application de ces textes, par les dispositions générales d'urbanisme résultant des lois de 1919, 1924 et des décrets de 1935. Cette restriction a été rappelée expressément dans les circulaires interministérielles d'application adressées aux délégués régionaux du commissariat après la parution des lois du 5 août 1940 et du 9 février 1941, lesquelles précisent que « devront être « écartés du bénéfice de la loi, les immeubles qui, en raison « de leur situation, de leurs modalités de construction, de leur « vétusté ou de leur insalubrité, ne répondraient pas aux exigences d'une politique générale d'urbanisme ». Pour apprécier

les considérations générales ci-dessus rappelées, les délégués régionaux sont invités à s'inspirer les directives suivantes (1) :

a) Sont exclus du bénéfice de la loi : d'abord dans les localités pourvues ou à pourvoir d'un projet d'aménagement (lois de 1919 et 1924), les immeubles susceptibles de gêner la réalisation du plan ou en contravention avec les servitudes prévues ou à prévoir dans le dit plan. Ensuite, dans les agglomérations ou aucun plan n'est envisagé, les immeubles situés en avant d'alignements approuvés et qui doivent être incessamment réalisés, lorsque la dépense de réparation n'est pas en rapport avec la valeur probable de l'indemnité d'expropriation.

b) Peuvent en être exclus : d'une part, les immeubles susceptibles de nuire à un ensemble architectural ou à l'aspect du site où ils sont placés. D'autre part, ceux qui, par leur vétusté ou leur insalubrité, ne satisferaient pas aux prescriptions du règlement sanitaire local ou ne présenteraient pas une solidité suffisante.

Une controverse s'est ouverte en ce qui concerne l'application de la loi aux immeubles par destination. Il semble que le titre même de la loi « tendant à faciliter la réparation rapide des immeubles bâtis », élimine implicitement du bénéfice de la loi les immeubles par destination affectés au service du bâtiment sans y être incorporés matériellement, tels les rayonnages et comptoirs d'un bâtiment à usage de commerce (2). Une interprétation contraire serait en contradiction flagrante avec l'esprit général de la loi et l'objet qu'elle s'est proposé. Il s'agit, en effet, de rendre l'immeuble rapidement utilisable ; on ne voit pas quels immeubles par destination pourraient présenter cet avantage. Cette solution s'impose, à notre avis, d'après les termes mêmes de la loi qui ne s'applique qu'aux immeubles bâtis.

C'est aussi pour cette raison que la réparation des murs endommagés par actes de guerre est, en principe, exclue du

(1) Il y a là simple conséquence du régime de « sauvegarde », institué par la loi de 1924 et les décrets de 1935, et c'est à tort, pensons-nous, que M. Solus, dans l'étude publiée dans *Les lois nouvelles*, n° de novembre 1940, page 325, reproche à la circulaire de restreindre illégalement l'application de la loi. D'ailleurs, comme nous le verrons plus loin (*Infra* n° 66), la loi du 12 juillet 1941, article 54, a expressément soumis à l'agrément du commissaire tout travail de réparation dans les zones les plus atteintes.

(2) En ce sens : M. Esmein, étude publiée dans la *Gazette du Palais*, n° du 30-31 octobre 1940.

En sens contraire : M. Solus, *Revue précitée*, page 325.

champ d'application de la loi. Il n'est admis, par les services du commissariat, d'exception à cette règle qu'au profit des murs de clôture ou de soutènement dont la réfection est absolument indispensable et nécessairement liée à la remise en état des bâtiments endommagés : dans cette hypothèse exceptionnelle les travaux sont subventionnables.

62. — 2° Lois de reconstruction. — La loi du 11 octobre 1940 et les suivantes constituent une législation de portée spéciale et limitée aux immeubles d'habitation. Premiers d'une série de textes spéciaux intéressant les diverses formes du patrimoine national, ces lois sur la reconstruction des immeubles d'habitation marquent la priorité que le Gouvernement a voulu réserver à la reconstruction du foyer familial.

Ces lois s'appliquent « aux immeubles d'habitation partielle-ment ou totalement détruits par suite d'actes de guerre ». Elles s'étendent aussi à la reconstruction :

1° Des locaux à usage industriel ou commercial compris dans les immeubles destinés principalement à l'habitation ;

2° Des bâtiments accessoires à l'habitation ou à l'exploitation agricole ;

3° Des bâtiments des établissements privés d'enseignement ou d'assistance.

Notons que la loi du 11 octobre 1940 visait, en outre, « les « bâtiments des collectivités publiques autres que l'Etat », mais ce paragraphe n'a pas été reproduit par la loi de codification du 12 juillet 1941, et la reconstruction des immeubles des collectivités publiques fait l'objet d'un texte spécial de même date (12 juillet 1941, n° 3090) dont nous n'avons pas à nous occuper au cours de cette étude.

L'énumération faite par la loi appelle peu de commentaires. En fait, ne sont exclus du bénéfice de ses dispositions que les immeubles privés destinés principalement au commerce et à l'industrie et tous bâtiments des collectivités publiques.

L'appréciation du caractère essentiel d'un immeuble destiné partie à l'habitation et partie à des usages industriels et commerciaux, sera faite par le commissaire à la reconstruction, sous réserve du recours ouvert au propriétaire devant la commission centrale. Les locaux à usage artisanal qui sont très généralement annexés de l'habitation personnelle de l'artisan, doivent, à notre avis, bénéficier des dispositions légales. Il en est de même des locaux affectés à l'exercice d'une profession libérale.

Pour les bâtiments annexes de l'habitation ou de l'exploita-

tion agricole, on suivra la règle traditionnelle « l'accessoire suit le sort du principal ». En ce qui concerne les bâtiments des agriculteurs, notamment, il semble qu'ils doivent tous bénéficier de la loi, à l'exception de ceux destinés à une industrie ou un commerce indépendant de la fonction de production elle-même, par exemple une tannerie ou une sucrerie. C'est la conclusion du moins que semble impliquer l'expression, à vrai dire assez imprécise, « d'exploitation agricole ».

Quant à l'application aux établissements privés d'enseignement et d'assistance des dispositions favorables de la loi, elle s'explique tout naturellement par le caractère d'urgence tout à fait exceptionnelle des besoins publics que ces immeubles sont destinés à satisfaire.

Enfin, la loi, dans sa rédaction originale, paraissait avoir omis les immeubles privés destinés à des manifestations religieuses, artistiques ou sportives, et qu'il est difficile, dès lors, qu'ils n'appartiennent pas à des établissements d'utilité publique, de classer dans l'une des catégories prévues par la loi. Pour parer à cette omission, la loi du 7 octobre 1942 a complété l'article 1^{er} de la loi 3087 en prévoyant que le bénéfice de ces dispositions pourrait être « étendu par décret à la reconstruction des bâtiments d'autres établissements privés à caractère « social ne poursuivant pas un but lucratif ». Ces décrets auront vraisemblablement un caractère général visant par exemple, les chapelles, les installations sportives, etc... Ils permettront de combler les lacunes que l'expérience pourra révéler dans l'énumération de la loi.

Nous avons indiqué, au paragraphe précédent, que la vétusté et l'insalubrité d'un bâtiment endommagé devaient être un obstacle à l'application des lois de réparation. Rien de tel n'est, bien entendu, à prévoir en matière de reconstruction. La réparation est, en effet, l'œuvre individuelle du propriétaire sinistré, il ne faut pas l'encourager à restaurer un immeuble qu'aucune réparation n'est susceptible de moderniser ou d'assainir, et qui constituerait une gêne pour l'application ultérieure d'un plan d'aménagement. La reconstruction, au contraire, est faite sous la direction et le contrôle même du commissariat, il n'est pas à craindre que les règles d'architecture soient violées. Aussi, la loi se contente-t-elle de prévoir que la participation financière de l'Etat sera plus faible si l'immeuble détruit était vétuste ou insalubre.

Enfin, les questions soulevées par l'application des lois de reconstruction aux immeubles par destination doivent être résolues dans un esprit semblable à celui indiqué à l'occasion

de la réparation rapide. Même solution également pour la reconstruction des murs de clôture et de soutènement.

Voyons, maintenant, quels caractères doivent présenter les dommages pour être admis au bénéfice des lois. Nous distinguerons deux caractères essentiels : l'origine et la nature du dommage.

63. — Origine des dommages visés par les textes législatifs.

— La rédaction successive des textes législatifs concernant la réparation et la reconstruction a plusieurs fois varié quant à l'origine et à la date des dommages pris en considération : la loi du 5 août visait « les immeubles qui ont subi du fait des « hostilités, des dommages limités ». Celle des 9 février-12 juillet 1941 vise ceux « qui ont subi ou qui subiront du fait « d'actes de guerre des dommages partiels ».

En matière de reconstruction, la loi du 11 octobre 1940 s'appliquait aux « immeubles d'habitation partiellement ou totalement détruits par suite de faits de guerre antérieurs au 25 « juin 1940 ». La loi du 10 février 1941, au contraire, a supprimé la restriction de date qu'aucune loi ultérieure n'a rétablie, et substitué à l'expression « faits de guerre » les termes « actes de guerre ».

Il résulte de la confrontation même des textes qu'aussi bien en matière de réparation qu'en ce qui concerne la reconstruction les dispositions légales s'appliquent aujourd'hui à tous les dommages ayant leur origine dans « des actes de guerre » et quelle que soit la date de ceux-ci avant ou depuis la cessation des hostilités ouvertes entre la France et l'Allemagne.

La similitude de rédaction actuelle ne permet plus, à notre avis, de maintenir les divergences d'interprétation que les lois originaires avaient fait naître quant aux caractères des dommages donnant droit à la participation financière de l'État suivant qu'il s'agit de réparation ou de reconstruction.

L'identité des deux régimes s'explique, d'ailleurs, par la simple logique : le domaine d'application des lois de reconstruction est destiné à absorber à plus ou moins brève échéance le domaine de la réparation. On ne comprendrait donc pas que la loi établisse des distinctions provisoires fondées sur la date ou l'origine du dommage, alors que réparation et reconstruction sont considérées par l'État comme également utiles à la collectivité.

L'expression « par suite d'actes de guerre » se retrouve aujourd'hui dans les deux séries de textes législatifs. Nous pensons donc qu'il faut appliquer aux deux régimes les mêmes

solutions, et cela est un premier point. Mais il reste à préciser le contenu de ces termes.

L'unanimité des auteurs s'accorde, bien entendu, avec les circulaires ministérielles et la jurisprudence née après 1918 pour réserver le bénéfice de la loi aux dommages qui sont la conséquence certaine et directe d'un ou plusieurs actes de guerre déterminés et connus sans intervention d'aucune autre cause ou d'aucun autre fait et pour imposer au propriétaire sinistré la charge de faire la preuve de l'acte de guerre ou plus exactement de la relation de cause à effet entre l'acte de guerre et le dommage immobilier.

C'est ce qu'on appelle le caractère certain et direct du dommage.

Nous avons déjà précisé ces notions au cours du chapitre consacré à la législation de 1919. Il semble bien que les lois nouvelles n'ont pas apporté de modifications à l'interprétation qu'il convient d'en donner et dont un exemple fort simple montre la portée : à la suite d'une destruction de guerre un immeuble a été mal réparé ; ce vice de réparation entraîne ensuite l'inondation d'une maison voisine. Le propriétaire de cette dernière maison pourra-t-il demander le bénéfice de la loi du 12 juillet en arguant que la cause originaire du dégât, dû à l'inondation, est en réalité le bombardement qui a dégradé l'immeuble de son voisin ?

Certainement pas, car le second dommage est « indirect » en ce sens qu'il est la conséquence directe et certaine d'un vice de réparation qui n'était pas impliqué dans le fait de guerre lui-même.

Mais il reste à définir la notion d'« acte de guerre » qui doit être à la source du dégât pour que ce dernier donne lieu à intervention de l'Etat.

64. — La notion d'« actes de guerre ». — Rappelons que la loi du 5 août 1940 parlait de « dommages subis du fait des hostilités » ; la loi du 11 octobre, de destruction « par suite de faits de guerre » ; enfin, les deux lois du 12 juillet 1941 concernant la réparation rapide et la reconstruction se sont fixées sur l'expression par suite d'« actes de guerre ». On doit conclure que ces changements de termes correspondent, dans l'esprit du législateur, à une modification du domaine d'application de la loi, modification qui s'entend dans le sens d'un rétrécissement.

Si l'on peut s'étonner que la loi ne contienne aucune précision sur ce qu'elle entend par acte de guerre, on doit tenir pour certain que l'expression « dommages subi du fait des hostilités »

avait un sens beaucoup plus large. Il semble aussi que le « fait de guerre » embrasse davantage d'hypothèses de dégâts que le terme « acte de guerre ». Rappelons déjà que les travaux préparatoires à la loi de 1919 avaient mis en lumière la différence entre l'expression « faits de la guerre », retenue dans la rédaction définitive de la loi, et celle de « faits de guerre », qui est beaucoup plus étroite et ne s'entend que de faits qui s'imposent comme le résultat d'une force majeure (rencontres armées, fait de l'ennemi) ou d'une nécessité immédiate de la lutte.

Dans ces conditions, on doit conclure que le domaine d'application des lois de 1940-1941 est beaucoup moins vaste que celui de la loi de 1919 quant à l'origine des dommages susceptibles d'entraîner la participation financière de l'État. Certains ont pu s'en étonner : les lois nouvelles ne fondent pas l'intervention de l'État sur un critérium juridique abstrait, mais sur la règle pratique de l'utilité sociale. Or, s'agissant de reconstruire la France affaiblie par les destructions de guerre, il peut sembler choquant de distinguer entre des dégâts qui ont tous leur cause dans l'état de guerre où se trouve la France et d'éliminer du champ d'application de la loi quantité de dommages de guerre qui ne seront pas le résultat d'actes de guerre qualifiés.

Nous verrons tout à l'heure que ces critiques ne semblent pas pertinentes.

Quoiqu'il en soit, l'interprétation restrictive imposée par le législateur conduit à réserver le bénéfice des lois de reconstruction aux dégâts causés aux immeubles, par les armées ennemies ou alliées au cours même du combat, dans l'exécution de l'attaque ou de la défense, et comme conséquence immédiate et nécessaire de la bataille. Bien entendu, cette notion s'étend aux dommages causés aux immeubles à l'occasion des batailles que d'autres belligérants se livrent sur notre territoire et dans notre ciel, tels que bombardements britanniques, tirs de D. C. A., chûtes d'avions militaires au cours de combats, explosions de mines sous-marines, etc...

Il semble, par contre, suivant la doctrine actuelle du commissariat, et sous réserve de l'interprétation que la commission centrale de la reconstruction sera appelée à faire de l'expression « par suite d'actes de guerre », que doivent être exclus du domaine de la loi :

1^o Les destructions volontaires, faites en dehors du combat, soit par les armées alliées, soit par l'armée allemande à titre de mesures de défense préventive. On sait, par exemple, que les troupes d'occupation prescrivent, pour raisons militaires, l'ara-

sement de nombreuses constructions situées principalement dans la région côtière ? Ces destructions ne sont pas considérées actuellement par la loi française comme actes de guerre. Cela ne veut pas dire que les propriétaires, victimes de ces destructions, n'ont aucun recours : c'est à l'Intendance militaire qui a ordonné ces mesures qu'ils doivent s'adresser et, s'agissant plus spécialement de mesures ordonnées par les autorités d'occupation, les Conventions de la Haye en imposent la réparation à la puissance occupante elle-même. L'attitude juridique du législateur français est donc normale. Mais comme l'Allemagne prétend que l'indemnisation de ces dommages est à la charge de l'Etat français (comme conséquence, dit-elle de la charge « d'entretien de l'armée d'occupation imposée à la France par l'armistice », ce qui serait une forme vraiment anormale d'entretien), et se refuse à ce titre à les indemniser, la question de la réparation de cette catégorie de dommages a été portée devant la commission fantôme d'armistice de Wiesbaden... et la solution se fait attendre. Les propriétaires sont alors invités à faire constater régulièrement les dommages en vue de conserver leurs droits à une réparation que l'Etat français ou la puissance occupante seront amenés à envisager après la guerre ;

2° Les dommages causés accidentellement aux immeubles par les troupes françaises ou d'occupation, soit dans les cantonnements (incendie par imprudence) (1), soit au cours d'exercices. Il est bien certain que si un avion militaire tombe accidentellement à 500 kilom. du front, il n'y a pas là acte de guerre. A cet égard, signalons que la circulaire relative à l'application de la loi du 9 février 1941 excluait « les dommages résultant de « l'activité des troupes d'occupation, même lorsqu'elles s'accomplissent d'exercices militaires comportant l'exécution de destructions, de tirs réels et d'attaque des localités ».

Pour cette catégorie de dommages, même solution que pour la précédente : si leur auteur est une autorité française : responsabilité de l'intendance ; si l'auteur est l'armée allemande : responsabilité de la puissance occupante (sauf contestation par l'Allemagne et arbitrage (!) devant la commission de Wiesbaden).

D'ailleurs, bien des cas restent douteux : un avion est abattu

(1) La législation sur les réquisitions est applicable aux dommages causés par les troupes en cantonnement.

en combat aérien, fait de guerre indiscutable. Si l'avion, en perte de vitesse, lâche ses bombes, il n'y a pas fait de guerre. Mais si le même avion a subi des avaries au cours d'une action de bataille à laquelle il a précédemment participé ?

Nous pensons donc que cette question sera revue dans la législation à venir, et il ne paraît pas douteux que toutes les conséquences de l'état de guerre où s'est trouvée la France seront un jour appelées à provoquer l'intervention de l'Etat.

65. — Nature des dommages. — Au cours des transformations et vicissitudes subies par les textes, le législateur a fait preuve d'une continuité de vues remarquable relativement à la nature des dommages susceptibles de mettre en œuvre, soit les lois de réparation, soit celles de reconstruction.

Les lois de réparation s'appliquent aux immeubles ayant subi des « dommages partiels (1) » et dont la remise en état pourra « être effectuée rapidement ».

Celles de reconstruction concernent les immeubles « partiellement ou totalement détruits ».

Il va de soi que les deux séries de dispositions se juxtaposent, malgré la confusion qui peut naître de la répétition de l'expression « dommages partiels » et « partiellement détruits ». Insistons sur ce fait que toutes les destructions quelles qu'elles soient, causées aux immeubles d'habitation, entrent dans le champ d'application de la loi de reconstruction ; mais comme cette loi ne commencera à jouer que du jour où la période de reconstruction sera déclarée ouverte dans la région où se trouve situé l'immeuble endommagé, la loi de réparation apparaît comme un texte subsidiaire, permettant au propriétaire d'entreprendre immédiatement les travaux les plus urgents, avec une aide réduite de l'Etat.

Il nous suffira donc de préciser à quelle nature de dommages s'applique la législation de réparation, puisque le domaine de la loi de reconstruction embrasse la totalité des dommages partiels ou totaux causés aux immeubles destinés principalement à l'habitation, ce qui ne soulève aucune difficulté.

Cette législation, dont le caractère provisoire avait été expressément indiqué sous l'article 9 de la loi du 11 octobre 1940 qui limitait à la date du 31 décembre 1940 le dépôt des dossiers de réparation, est, dans l'esprit du législateur, destinée à remédier

(1) La loi du 5 août 1940, disait « dommages limités » expression synonyme.

à l'impossibilité d'entreprendre l'œuvre de reconstruction elle-même, avant la cessation définitive des hostilités dans l'ouest de l'Europe. Elle tend à éviter que, faute de travaux immédiats et peu importants, des dégâts partiels finissent avec le temps par entraîner la ruine complète de l'édifice.

Pour que la loi de réparation puisse être invoquée, il faut donc :

1° Que le dommage soit partiel, ou d'importance limitée c'est-à-dire, qu'il n'affecte qu'une petite partie du bâtiment (toiture, portes et fenêtres, aile d'un édifice, etc...), à l'exclusion notamment des fondations dont la dégradation atteint l'ensemble de la construction ;

2° Que les travaux de remise en l'état puissent être exécutés rapidement. Cette dernière condition doit faire rejeter *a priori* les travaux pour lesquels l'état actuel des possibilités d'approvisionnement en matériaux et d'organisation des entreprises ne permet pas d'envisager une exécution avant de longs délais. Nous retrouvons là un exemple de l'absence de parti-pris juridique du législateur, lequel a fondé sur une nécessité purement technique la dualité de régimes qu'il a instituée et établi comme critérium essentiel de la distinction entre la réparation et de la reconstruction les plus ou moins grandes facilités d'approvisionnement du marché du bâtiment.

A ce sujet, la circulaire interministérielle du 24 juin 1941 précise que, si les possibilités régionales ne permettent pas d'entreprendre en même temps tous les travaux susceptibles de bénéficier de la loi, un ordre de priorité sera établi entre eux au profit des immeubles offrant, moyennant les travaux les moins importants et les plus rapidement exécutables, le plus grand nombre de logements. L'indication du délai d'exécution doit d'ailleurs figurer sur le devis détaillé des travaux.

Il n'est pas exclu que le devis comporte certains travaux d'amélioration (1), mais, d'une part, ceux-ci ne doivent pas retarder sensiblement l'exécution de l'ensemble ; d'autre part, leur montant n'ouvre droit à aucune participation financière de l'Etat. A la même condition de rapidité, des travaux relativement importants peuvent être faits sur des maisons de peu de valeur. Enfin, les travaux provisoires destinés à prévenir une aggravation sensible des dommages (mais qu'il ne faut pas confondre avec les travaux de réparation, qui, eux, sont défi-

(1) Par modification aux termes de la circulaire du 16 août 1940.

nitifs) peuvent être appelés à bénéficier de la loi. Ainsi sont envisagés l'étalement d'un mur fissuré, la fermeture provisoire d'une brèche, la pose d'une toiture de carton bitumé, etc...

Quand, d'autre part, les lois de reconstruction se réfèrent à des immeubles partiellement détruits, elles n'envisagent pas des dommages spécifiquement différents de ceux visés par la loi de réparation, mais bien plutôt des dégâts qui ont été exclus du champ d'application des lois de réparation uniquement parce que les délais d'exécution, par manque de matériaux ou pour toute autre cause, seraient beaucoup trop longs pour qu'on puisse espérer rendre l'immeuble rapidement habitable. Il s'ensuit que des travaux de reconstruction partielle identiques pourront, suivant les circonstances, rentrer dans le cadre de l'une ou de l'autre des deux législations.

Il serait donc vain de chercher une nette et universelle discrimination entre les « dommages partiels » susceptibles de bénéficier de la loi de réparation et la « destruction partielle » qui entraîne la reconstruction dans le cadre de la loi du 11 octobre 1940, en partant de la seule notion d'importance des dégâts, de la manière dont on recherche une loi scientifique. Il n'y a pas de différence fondamentale entre les deux régimes, mais, au contraire, matière à apprécier, dans chaque cas particulier, en partant de la notion de rapidité de remise en état de l'immeuble considéré, et du nombre de personnes qui pourront y trouver un abri (1), quelle est celle des deux législations qu'il convient d'appliquer (2).

Nous verrons que cette appréciation est l'œuvre exclusive du commissaire à la reconstruction, lorsque nous examinerons les rôles respectifs joués par les particuliers et l'Etat dans la tâche de reconstitution (3^e section).

La question ne présente d'ailleurs pas une grande importance pratique, puisque la loi du 11 octobre 1940 (art. 9), comme la loi du 12 juillet 1941, n° 3087 (art. 8 *in fine*) précisent expressément que les allocations reçues au titre des lois de réparation seront imputées ultérieurement sur les participations financières prévues en matière de reconstruction. La cir-

(1) C'est ainsi que la circulaire du 24 juin 1941 dispose que « les travaux à effectuer sur des immeubles ayant le caractère de résidence somptuaire pourr^{ont} être momentanément réservés ».

(2) En ce sens : M. Solus écrit dans *Les Lois Nouvelles*, du 5 novembre 1940, page 328 : « Il y a entre la notion de possibilité de remise en état rapide et la notion de dommage limité un lien étroit, l'une éclairant l'autre ».

culaire du 16 août 1940 et celle du 24 juin 1941 ont, en outre, indiqué que les sinistrés ayant pris l'initiative de réparer ou de consolider leurs immeubles ne seront jamais placés dans une situation plus défavorable que ceux ayant différé de telles dispositions.

Le sinistré qui aura invoqué les lois des 5 août et 9 février ne sera donc pas, pour cela, forclos du droit de demander la mise en œuvre ultérieure de la loi du 11 octobre, afin soit de compléter les réparations de remise en état provisoire qu'il aura immédiatement effectuées, soit d'obtenir de l'Etat le complément de participation financière pour la partie des dépenses ayant dépassé le plafond relativement limité (50.000 fr.) de l'allocation prévue par la loi de réparation.

Par exemple, le même propriétaire, après avoir usé de la loi du 9 février pour obturer les brèches faites à la toiture, aux portes, aux fenêtres, par les éclats d'obus, invoquera tout naturellement le bénéfice de la loi du 11 octobre-12 juillet, dès l'ouverture de la période de reconstruction, pour faire consolider les murs et les fondations ébranlés par le souffle de l'explosion, ou, encore, pour restaurer une des ailes de son immeuble trop gravement atteinte pour qu'une réparation rapide, au sens des lois des 5 août-9 février, ait pu être utilement envisagée. La deuxième procédure qu'il sera dans l'obligation d'engager se trouvera d'ailleurs largement simplifiée par l'accomplissement de celle qui aura abouti à l'octroi de l'allocation de réparation.

Remarquons que la circulaire du 16 août, commentant abusivement l'expression « dommages limités » de la loi du 5 août avait précisé que « les travaux de faible importance, tels que « les bris des vitres, devaient être exclus des dépenses susceptibles d'être subventionnés ». C'était ajouter à la loi, en chippissant en outre un exemple malheureux, car, pour un immeuble de rapport, la dépense de vitrerie s'élève à une somme importante. Cette interprétation qui souleva des protestations, n'a pas été reproduite dans la circulaire du 24 juin 1941 consécutive à la loi du 9 février. Il semble, toutefois, qu'un dossier de réparations de vitres rejeté sous l'empire de la circulaire du 16 août ne peut être repris au titre de la loi du 9 février. En effet, la loi du 12 juillet 1941, modifiant l'article 11 de la loi du 9 février, précise que la loi du 5 août 1940 reste applicable aux dossiers déposés antérieurement au 1^{er} janvier 1941 et sur lesquels il aura été régulièrement statué.

Mais, bien entendu, le propriétaire sinistré conserve le droit

d'invoquer ultérieurement l'application des lois de reconstruction. De plus, des révisions pourront être autorisées.

66. — Conditions générales d'application des régimes de la réparation et de la reconstruction. — Nous venons de préciser à quelles natures d'immeubles et de dommages s'appliquaient respectivement les lois de la réparation et celles de la reconstruction, et constaté, notamment, que le régime de la réparation constituait en quelque sorte le préambule provisoire de l'œuvre de reconstruction définitive. Mais si la similitude d'objet et la continuité même de vues du législateur soumettent l'ensemble des deux régimes à un certain parallélisme dans les principes directeurs, il s'en faut que les conditions d'application soient identiques. C'est ce que nous allons voir en indiquant sommairement ici les caractères généraux des lois de réparation et de reconstruction.

La différence la plus importante entre les deux régimes est que la réparation est en grande partie laissée à la libre initiative du sinistré qui, en toutes circonstances, agira individuellement, alors que la reconstruction est une œuvre collective entièrement dirigée par l'Etat.

Cette distinction résulte expressément des termes même des deux premiers articles des lois respectives de réparation et de reconstruction. La loi du 9 février 1941 s'exprime ainsi : « *Est autorisée la prise en charge, par l'Etat, dans les conditions fixées aux articles ci-après, d'une part, des frais de réparation des immeubles...* » Au contraire, la loi du 11 octobre 1940-12 juillet 1941 débute par ces mots : « La reconstruction des immeubles d'habitation partiellement ou totalement détruits par suite d'actes de guerre, *est assurée avec le concours financier et sous le contrôle de l'Etat, dans les conditions fixées par le présent décret* ».

Le premier texte exprime une simple faculté pour l'Etat de prendre en charge une partie des frais engagés par les particuliers en vue de réparer leurs immeubles. Le second stipule que l'Etat assure, sous son contrôle, la reconstruction : ce n'est plus une faculté, pour lui, mais une obligation.

Le corollaire normal de cette distinction est que l'intervention de l'Etat en matière de réparation sera limitée au caractère facultatif de l'aide qu'il accorde au propriétaire, alors qu'il dirigera lui-même la reconstruction.

Cela ne veut pas dire que les particuliers seront laissés entièrement libres de réparer. D'une part, en effet, dans toutes les communes soumises à un plan d'aménagement, le commis-

saire à la reconstruction peut invoquer les mesures de sauvegarde du décret de 1935 pour s'opposer à l'exécution de travaux même simplement conservatoires : l'article 54 de la loi du 12 juillet prévoit, en outre, que dans les zones où l'importance des dégâts entraîne l'application d'un projet de reconstruction, aucune réparation ne peut être effectuée sans l'autorisation préalable du commissaire. D'autre part, seules seront admises au bénéfice des allocations, les réparations présentant un intérêt collectif suffisamment urgent.

L'importance du rôle que l'Etat s'est réservé dans le domaine même de la réparation est marquée d'ailleurs par une disposition que la loi n° 3088 a ajoutée au texte primitif de l'article 6 de la loi du 9 février 1941. La nouvelle rédaction prévoit qu'en cas de non présence ou de négligence du propriétaire, les réparations nécessaires à la conservation de l'immeuble peuvent être effectuées notamment d'office par le commissaire à la reconstruction immobilière.

Par conséquent, sauf le cas d'interdiction par le commissaire, le propriétaire sinistré effectue sous sa propre responsabilité les réparations rentrant dans le cadre de la loi du 9 février.

Lorsqu'au contraire la loi de reconstruction entre en vigueur, les décisions individuelles sont strictement subordonnées à l'intérêt général et les règles imposées aux sinistrés s'affirment avec une autorité telle que l'expression « contrôle de l'Etat », dont a usé le législateur, semble inexacte, et qu'il serait plus juste de parler de la « direction de l'Etat ». Celui-ci prend, en effet, la véritable direction des travaux, et ne se borne plus, comme en 1919, à exercer une surveillance plus ou moins étroite sur l'exécution et la régularité des opérations. Nous renvoyons pour le développement de cette idée à l'étude qui sera faite dans la 3^e section du présent chapitre consacrée à l'examen du rôle de l'Etat en matière de reconstruction. Contentons-nous, pour l'instant, d'indiquer que l'autorité de l'Etat s'exercera dans quatre domaines essentiels :

1^o Lorsque l'œuvre de reconstruction affectera un ensemble d'immeubles d'une certaine importance, ceux-ci ne pourront être édifiés que dans le cadre précis tracé par le plan d'extension et d'aménagement, lequel régira non seulement l'alignement des bâtiments, mais leur élévation, leur façade, leur surface, leur capacité de logement et la nature même de leurs matériaux ;

2^o L'ordre chronologique des travaux sera réglementé rigoureusement à la foi par commune et par nature d'immeubles.

L'ouverture des travaux ne pourra commencer avant l'ordre du commissariat, et, conséquence logique de toute discipline, des pénalités viendront sanctionner tout retard d'exécution, comme toute entreprise prématurée ;

3^e La loi prévoit trois méthodes de reconstruction, soit par immeubles isolés, soit au moyen d'associations syndicales dont feront obligatoirement partie les propriétaires dont les immeubles sont compris dans un certain périmètre, soit, enfin, au moyen de sociétés immobilières constituées sous les formes civiles ou commerciales du droit commun.

Et bien, ce ne sont pas les particuliers qui choisiront l'un ou l'autre de ces trois modes de reconstruction, mais le commissaire lui-même ;

4^e L'application des plans d'aménagement rendra nécessaires de nombreuses expropriations, aussi bien de terrains nus que d'immeubles bâtis, assez fréquemment même de bâtiments non sinistrés. La loi du 12 juillet 1941 (art. 10) accorde au commissaire à la reconstruction le droit d'exproprier et la procédure d'expropriation sera tantôt extrêmement simple et expéditive, tantôt réduite à la procédure d'urgence sommaire établie pour l'exécution de travaux militaires par le décret du 30 octobre 1935.

Notons, enfin, que les questions de recours juridictionnels ont été jusqu'ici traités par la loi de façon très sommaire.

67. — La participation financière de l'Etat dans la réparation et dans la reconstruction. — Les différences de régime entre la réparation et la reconstruction se manifestent également dans l'importance et le mode de calcul des participations financières de l'Etat.

S'agissant de la réparation, la loi du 9 février consacre deux brefs articles au concours financier de l'Etat. Ils sont ainsi conçus :

Art. 3. — « Le montant des allocations susceptibles d'être accordées aux propriétaires des immeubles ci-dessus définis ne pourra excéder la moitié des frais de réparation, diminués d'un abattement dont le montant sera fixé par arrêté du secrétaire d'Etat aux communications, ni la somme de 50.000 francs »...

Art. 4. — « Pour obtenir le bénéfice des allocations, il devra être justifié, d'une part, de l'origine des dommages subis, d'autre part, des frais exposés ».

Observons d'abord que si l'Administration est autorisée à

prendre en charge une partie des frais de réparation, elle n'y est pas astreinte, et que le texte de l'article 3 consacre expressément l'absence d'un droit à réparation du dommage. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, et à la différence de ce qui se passe en matière de reconstruction ou l'octroi de l'aide financière de l'Etat est imposé comme une obligation légale, on peut prétendre que le concours de l'Etat en matière de réparation est simplement « analogue à celui qu'il pourrait offrir en tout « autre domaine pour encourager une activité qu'il jugerait « utile à la collectivité nationale » » (1).

Remarquons, d'ailleurs, qu'il serait possible au sinistré à qui l'allocation de réparation serait refusée d'obtenir ultérieurement le concours financier de l'Etat en invoquant la législation de reconstruction. L'hypothèse d'un refus arbitraire de l'Administration est donc difficilement admissible, en admettant qu'elle soit théoriquement concevable.

Pourquoi la loi a-t-elle doublement limité le montant de sa participation, d'une part, à la moitié des frais de réparation, d'autre part, à la somme de 50.000 fr. ?

La première limitation à moitié des frais de réparation s'explique par la considération suivante : alors qu'en matière de reconstruction le critérium de base du montant de l'allocation sera un pourcentage de la valeur de reconstruction totale de l'immeuble, la loi de réparation se réfère directement aux frais exposés. Ce dernier régime proportionne plus exactement la participation de l'Etat aux dépenses exactes de réparation telles qu'elles résultent des devis présentés par les sinistrés. Cette méthode de calcul pourrait entraîner une allocation plus forte que celle susceptible d'être allouée par la loi de reconstruction. Ce qu'on a voulu éviter puisque, si le sinistré conserve le droit, lors de l'ouverture de la période de reconstruction, de demander un complément à la somme touchée au titre de la réparation, l'Etat, au contraire, ne peut en aucun cas agir en répétition des sommes versées sous le régime de la loi du 9 février (art. 3 de la dite loi, dernier paragraphe).

Par la deuxième mesure, fixant à 50.000 fr. le maximum de sa participation financière en matière de réparation, il semble que l'Etat ait désiré se garantir contre une interprétation trop large, par l'Administration, du rôle limité et provisoire qu'il a voulu assigner à la loi de réparation. Celle-ci doit demeurer

(1) La *Semaine juridique*, n° de juillet 1941. Exposé de M. Teitgen, n° 13.

une étape de la reconstruction générale, aussi bien dans le domaine technique que sur le plan financier.

Quant à l'abattement auquel fait allusion l'article 3 de la loi, il a été fixé uniformément par arrêté du secrétaire d'Etat aux communications, en date du 5 avril 1941, à la somme de 500 francs. Ce chiffre arbitraire et unique, valable pour toutes les catégories d'immeubles et quelle que soit l'importance des travaux, s'explique difficilement. Il ne peut certainement pas représenter un abattement pour vétusté. Sans doute est-il tout simplement destiné à éliminer le dépôt de dossiers de réparation insignifiants, dans le même esprit que la circulaire du 16 août 1940 avait exclu l'indemnisation des bris de vitres.

Les indications qui précèdent épuisent à peu près la question du concours financier de l'Etat en matière de réparation ; concours limité mais qui est directement fonction du coût des travaux nécessaires pour la remise en état de l'immeuble.

Dans l'organisation de la reconstruction proprement dite, au contraire, ce n'est pas le devis des travaux de reconstruction totale ou partielle qui sert de base à la fixation de la participation financière de l'Etat, mais la notion toute différente du « coût normal de reconstruction d'un immeuble d'une surface et d'une destination semblables à celles de l'immeuble détruit » (art. 5 de la loi du 12 juillet, n° 3087). Nous avons déjà défini cette notion (*Supra* n° 49) ; nous y reviendront plus en détail au cours des développements à venir. Aussi nous sommes-nous bornés pour l'instant, dans cette section consacrée à la comparaison des régimes de réparation et de reconstruction, à insister sur la différence essentielle qui existe entre les deux systèmes pour le calcul de l'aide financière de l'Etat.

II^e SECTION.

Les organes administratifs.

68. — Les ministères intéressés à l'œuvre de reconstruction. — Après la guerre de 1914-1918, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut (*Supra* n° 40), la tâche de reconstitution avait été confiée au ministère dit « des régions libérées » groupant des services administratifs techniques et financiers. Dans les départements, ces différents services étaient placés sous l'autorité du préfet, déjà représentant du ministère de l'intérieur.

Lorsqu'en 1926 le ministère des régions libérées cessa d'exis-

ter nominalement, ses services furent rattachés au ministère des travaux publics. La liquidation des différents services du ministère défunt fut assurée partie par le ministère de l'intérieur, partie par celui des travaux publics : les services techniques notamment passèrent sous le contrôle des ponts et chaussées, représentés dans chaque département par l'ingénieur en chef.

Dans l'incohérence qui suivit la défaite de 1940, le Gouvernement de Vichy, escomptant naïvement modifier les méthodes administratives en bouleversant l'organisation traditionnelle des ministères, supprima le ministère des travaux publics. Ce ministère, avant 1940, groupait notamment : 1^o les ponts et chaussées ; 2^o la direction des mines ; 3^o les chemins de fer et transports.

L'organisation nouvelle y substitua un secrétariat d'Etat à la production industrielle et un secrétariat d'Etat aux communications et transports. Le premier prenait les mines, la production de l'énergie électrique et hydraulique, outre divers services pris à d'autres anciens ministères disloqués, par exemple au commerce, les comités d'organisation divers, succédanés des chambres de commerce.

Le secrétariat d'Etat aux communications et transports recevait, bien entendu, les chemins de fer et autres services de transport par route et par canaux, les postes, télégraphes et téléphones ; enfin, et c'est ce qui nous intéresse, d'une part, il prenait en charge les services des ponts et chaussées et, d'autre part, on lui rattachait le commissariat (à l'origine « commissariat technique ») à la reconstruction immobilière, chargé de toutes les questions relatives à la reconstruction et à la réparation des immeubles.

Ces indications, d'ordre très général, ne prétendent pas résumer la ronde des ministères et sous-secrétariats dont l'actuel gouvernement a donné le spectacle dérisoire (1) pour des raisons d'ailleurs extra-administratives. Il importe pourtant de préciser, dans toute la mesure possible, quel rôle chaque ministère est appelé à jouer dans l'œuvre de reconstruction, placée, comme nous l'avons indiqué, sous le signe de l'urbanisme.

(1) Précisons qu'actuellement, depuis la démission de M. Gibrat, ex-secrétaire d'Etat aux communications, tous les services de ce secrétariat d'Etat ont été réunis à ceux de la production industrielle, sous l'autorité de M. Bichelonne. Tous les services constituent actuellement des directions distinctes d'un secrétariat d'Etat unique.

69. — Le ministère de l'intérieur. — Et d'abord que reste-t-il du rôle prépondérant joué avant la guerre par le ministère de l'intérieur en matière d'urbanisme ? Ce ministère, aux termes de la loi du 11 octobre 1940 due à l'initiative du secrétaire d'Etat aux communications, était dépossédé de toutes ses attributions d'urbanisme dans les communes sinistrées. Les lois des 10 février et 12 juillet 1941 ont rétabli le contrôle de ce ministère sur l'ensemble des opérations.

C'est ainsi que l'article 2 de la loi nouvelle précise que les déclarations d'utilité publique des projets établis par le commissaire seront faites dans des conditions fixées sur le rapport du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur et du secrétaire d'Etat aux communications. En fait, les arrêtés de déclaration d'utilité publique sont contresignés par le ministre de l'intérieur.

En outre, dans les communes sinistrées, l'avis du préfet doit être sollicité par le commissaire avant la mise en œuvre des opérations d'urbanisme prévues aux projets approuvés. Il doit l'être aussi avant la fixation du périmètre des associations syndicales de remembrement ou de reconstruction.

Toutes ces dispositions supposent, de la part des services de l'intérieur, un plein examen technique.

Enfin, le ministre de l'intérieur est appelé à concourir avec son collègue des finances, le secrétaire d'Etat aux communications et le délégué général à l'équipement national, à la constitution du Comité National de la reconstruction dont nous examinerons plus loin le rôle. Et c'est également par arrêté concerté du ministre de l'intérieur et du délégué général à l'équipement national qui seront, sur la proposition du commissaire, constitués les groupements régionaux, dans le cadre desquels pourront, s'il y a lieu, être étudiés les projets d'aménagement intéressant plusieurs communes sinistrées.

Rappelons que, pour les régions non dévastées, le ministère de l'intérieur a conservé toutes les attributions qu'il détenait des lois de 1919-1924, et des décrets de 1935. Les services d'urbanisme de ce ministère ont, d'ailleurs, été réorganisés par la loi du 2 février 1941, qui supprime l'ancienne commission supérieure d'aménagement des villes et le comité supérieur d'aménagement de la région parisienne et substitue à ces deux organismes le « comité permanent de l'aménagement, de l'embellissement et de l'extension des villes », dont le rôle est purement consultatif.

On aperçoit tout de suite que la coexistence de deux administrations différentes régissant les questions d'urbanisme : l'une, dans les communes sinistrées l'autre, dans les régions non

dévastées, était susceptible d'entraîner une dualité de méthodes, de doctrine et de jurisprudence fort préjudiciable aux efforts des urbanistes.

L'unité nécessaire devait être réalisée soit par voie de fusion, des services, soit au moyen de la création d'un organisme nouveau, muni des pouvoirs généraux devant se superposer aux deux administrations existantes et, le cas échéant, les départager. C'est cette seconde méthode qui fut adoptée : ainsi vit le jour la « délégation générale à l'équipement national ».

70. - La délégation générale à l'équipement national. — Le poste de délégué général a été créé par la loi du 23 février 1941. Son rôle consiste à établir le plan d'équipement du pays et en surveiller l'exécution, en donnant des directives aux secrétaires d'Etat intéressés, notamment en ce qui concerne la répartition des matières premières et la main-d'œuvre. La loi dispose que le délégué a rang de secrétaire d'Etat.

La loi du 6 avril 1941 relative à l'équipement national a précisé les attributions du délégué en matière d'urbanisme. L'article 4 indique expressément que le délégué coordonne « les « questions qui intéressent l'urbanisme en général et la construction immobilière », il ajoute que toutes commissions existantes se rapportant au plan d'équipement seront rattachées au délégué général. Cette disposition s'applique notamment au comité permanent d'aménagement créé par la loi du 2 février 1941.

Le délégué est appelé, en outre, à donner son avis conforme sur tous octrois de crédits pour l'exécution des travaux compris dans le plan d'équipement.

Enfin, il est chargé de préparer et de codifier les textes relatifs, d'une part, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, d'autre part, à l'urbanisme et la construction immobilière.

Pour assumer sa mission la délégation générale est assistée d'un comité consultatif.

Les attributions du délégué n'ont d'ailleurs pas manqué d'être précisées et complétées depuis, car, fidèle à cette déplorable pratique qui consiste à modifier les textes avant même qu'ils aient reçu un commencement d'application, le Gouvernement, par décret du 26 mai 1941, a remanié à nouveau l'organisation des services d'urbanisme dans l'intention, louable d'ailleurs, de coordonner et de hiérarchiser les différents services.

Aux termes de ce dernier décret, les pouvoirs du délégué sont confirmés et étendus : d'une manière générale, il reçoit la haute main sur toutes les questions d'urbanisme et contrôle

l'activité des services du ministère de l'intérieur. A ce titre, il reçoit la présidence du comité permanent de l'aménagement des villes, dont nous avons indiqué ci-dessus la naissance, lequel comité, à peine créé, change de nom et prend le titre de « comité national de l'urbanisme » (1).

Ces explications, quelque peu fastidieuses, éclairent le rôle prépondérant que la délégation à l'équipement national est appelée à jouer dans l'œuvre de reconstruction, elles permettront, notamment, de comprendre le texte sybillin de la loi du 12 juillet 1941 (art. 2, 2^e et 3^e §) plaçant le commissaire à la reconstruction sous l'autorité :

« a) Du délégué général à l'équipement national pour l'établissement des plans de reconstruction et d'aménagement, et « la politique générale de construction immobilière :

« b) Du secrétaire d'Etat aux communications pour la mise « en œuvre et l'exécution de cette politique ainsi que pour le « surplus de ses attributions ».

Nous craignons, d'ailleurs, que ces formules alambiquées cachent, dans l'esprit même des rédacteurs de la loi, une certaine confusion quant au partage des influences auxquelles se trouve soumis le commissaire. On risque fort, pour certaines questions délicates, de voir surgir des conflits d'attributions difficilement solubles entre le secrétariat aux communications et la délégation générale.

71. — Le commissariat à la reconstruction immobilière. — Pour assurer la reconstruction dans les meilleures conditions de réussite, la loi du 11 octobre 1940-12 juillet 1941 a créé un organisme unique, le « Commissariat à la reconstruction immobilière », ayant à sa tête un « commissaire » dont les pouvoirs sont très étendus, nous serions tentés d'écrire « dictatoriaux ». Le commissariat est placé directement sous l'autorité du secrétariat d'Etat aux communications. Le secrétaire d'Etat exerce, en conséquence, peu d'attributions directes en matière de reconstruction. C'est le commissaire qui agit pour lui. Tout au plus indiquerons-nous que le secrétaire aux communications décide de la prise en charge des travaux de déblaiement des voies publiques. Nous avons indiqué (*Supra* n° 50) le caractère, en

(1) Notons que ce même décret a rétabli purement et simplement le comité d'aménagement de la région parisienne, qui avait été dissout par la loi du 2 février précédent.

quelque sorte moral de la mission du commissaire, véritable chef des chantiers de reconstruction. Notons, cependant, qu'au cours des modifications constantes apportées aux textes législatifs originaires, les pouvoirs du commissaire tendent à se normaliser et à perdre une partie de leur caractère discrétionnaire.

Le commissariat contrôle l'application des lois de réparation et dirige expressément les travaux de reconstruction. C'est la prolongation de la guerre seule qui a amené les services du commissariat à s'occuper activement des lois de réparation. Son rôle primitif et essentiel concerne la reconstruction proprement dite.

Le commissariat est rattaché directement au secrétariat d'Etat aux communications, et son personnel émarge au budget de ce ministère. Presque tout le haut personnel du commissariat aussi bien à Paris, aux services centraux de l'avenue Pierre 1^{er} de Serbie, n° 29, qu'en province, a été à l'exemple du commissaire lui-même, choisi dans le cadre des ponts et chaussées. Cette uniformité de choix qui n'alla pas sans soulever les protestations de nombre d'architectes éminents, se justifie, ou du moins s'explique, par deux considérations essentielles :

D'abord, dans toutes les communes sinistrées et avant même l'élaboration des premiers textes législatifs, les premières mesures de déblaiement, de remise en état des ponts, routes et chemins de fer, incombant de plein droit aux ingénieurs des ponts et chaussées. En fait, ce sont eux, aidés par les municipalités, les équipes de prisonniers, et, au besoin, les troupes d'occupation, qui prirent les premières initiatives.

Ensuite, l'ampleur de la tâche à accomplir exige un personnel nombreux et qualifié ayant l'expérience technique et une certaine pratique des règles administratives ; enfin, une hiérarchie et une doctrine rendant plus faciles la discipline et l'unité de vue. Le corps des ingénieurs des ponts et chaussées présentant à peu près toutes les conditions requises, il est bien naturel que le Gouvernement ait fait appel à lui.

Le commissariat comporte deux directions : celles des services techniques et celle des services financiers.

La direction des services techniques groupe sept sections chargées respectivement :

La première, de l'urbanisme : elle désigne les urbanistes, établit les fonds de plans topographiques, présente les projets devant le Comité National de la reconstruction, établit les plans

d'alignements en exécution des dispositions des projets d'aménagement approuvés ; et, enfin, procède aux remembrements.

La deuxième, de l'architecture : elle examine les projets de reconstruction, donne des directives aux architectes reconstituteurs et s'occupe, en général, de toutes les questions concernant l'architecture, les ensembles urbains et les matériaux régionaux.

La troisième, des évaluations : elle établit les séries de prix, fixe le coût normal de reconstruction et contrôle les dossiers.

La quatrième, des matériaux : elle recense et répartit les matériaux, et examine tous les problèmes techniques concernant l'exécution des travaux.

La cinquième, de l'agrément : elle agréé les architectes et les entrepreneurs qui demandent à participer à l'œuvre de reconstruction.

Les sixième et septième, de l'assainissement et des travaux de voirie.

La direction des services financiers comporte six sections, savoir :

I^{re} section, dite de l'interprétation de la loi. Elle procède à l'étude des affaires générales, prépare les textes soumis à l'approbation du Gouvernement et les interprète ensuite. C'est, en quelque sorte, cette section qui fait la jurisprudence du commissariat.

II^e section, dite du contentieux : elle étudie les dossiers individuels transmis par les services régionaux, soit pour avis, soit pour décision.

III^e section, dite du financement : elle est chargée des relations avec les divers établissements financiers concourant aux paiements des travaux notamment le Crédit National, le Crédit Foncier de France et le Sous-Comptoir des entrepreneurs.

IV^e, V^e et VI^e sections, s'occupant respectivement du personnel (accessoirement : comptabilité et matériel), du contrôle et du contentieux.

Enfin, un service commun de statistique, documentation, presse et propagande, recueille et fournit les éléments de travail aux différentes sections et établit en même temps les contacts nécessaires avec l'extérieur (1).

Depuis sa création, le commissariat n'a cessé d'étendre ses services, notamment depuis que la loi du 28 octobre 1912 a

(1) Nous empruntons ces dernières précisions à l'étude publiée par M. Jean Royer dans le n° 72 déjà cité de la revue *Urbanisme*.

chargé le commissaire de la reconstruction des entreprises industrielles, commerciales ou artisanales détruites par suite d'actes de guerre.

Aussi, les locaux de l'avenue Pierre I^{er} de Serbie sont-ils devenus trop étroits pour loger les services de Paris, qui s'étendent tous les jours dans de nouveaux immeubles.

Consacrant le caractère actuellement universel de l'activité du commissariat en matière de reconstitution des biens détruits par suite d'actes de guerre, et quelles qu'en soient la nature et la destination, une loi du 7 octobre 1942 a supprimé le mot « immobilière » du titre du commissariat, lequel porte maintenant le nom de « Commissariat à la reconstruction ».

72. — Les pouvoirs du commissaire. — Le commissaire, avons-nous dit, a reçu de la loi les pouvoirs les plus étendus qu'il exerce sous la double autorité de secrétariat d'Etat aux communications, lequel est, en principe, son supérieur direct, et du délégué à l'équipement national pour toutes les questions d'urbanisme et de politique générale de construction qui sont de la compétence particulière de ce dernier.

Dans les limites de cette double subordination, et dans le cadre des dispositions légales, le commissaire, dit l'article 2 de la loi du 12 juillet 1941, « est chargé de toutes les questions relatives à la reconstruction et à la réparation des immeubles visés à l'article 1^{er} et il fixe les règles de cette reconstruction ».

Ce texte, extrêmement compréhensif, place la reconstruction immobilière tout entière entre les mains du commissaire. Mais ce n'est pas tout : outre les incessantes applications que les articles suivants de la loi font du principe d'autorité ainsi établi, applications que nous rencontrerons tout au long de notre étude, cette même loi, dans son article 2, a précisé en termes généraux, certaines attributions essentielles du commissaire sur lesquelles il est utile d'insister dès maintenant.

La première disposition, que nous avons déjà indiquée (*Supra* n° 51), consiste dans le transfert entre les mains du commissaire, et sous l'autorité du délégué à l'équipement national dans toutes communes sinistrées, des pouvoirs attribués aux représentants de l'Etat ou des collectivités publiques par la législation en vigueur concernant les plans de reconstruction des villes et des régions. Cette mesure s'applique également aux groupes de communes qui feraient l'objet d'un même plan régional et qui comprendraient au moins une commune totalement ou partiellement détruite par actes de guerre. C'est le

dessaisissement des services du ministère de l'intérieur en matière d'urbanisme, dessaisissement tempéré, nous l'avons vu, par le contre-seing du ministre de l'intérieur, sur les arrêtés déclarant l'utilité publique et par l'avis que le préfet est appelé à donner avant l'exécution des opérations d'urbanisme prévues aux plans approuvés.

Une seconde disposition accorde au commissaire le droit de réquisition du matériel et des matériaux nécessaires à la reconstruction (à l'exception des matériaux contingents) dans les départements les plus atteints.

Dans ce cas, le commissaire est chargé de suivre l'emploi des fonds affectés dans les programmes de grands travaux à des opérations d'urbanisme. Ces deux prérogatives, réquisition et contrôle des fonds, dépossèdent, en fait, les services de la délégation à l'équipement national au profit du commissariat, des attributions essentielles conférées au délégué général par la loi du 6 avril 1911 dans tous les départements intéressés. Aussi, la loi a-t-elle prévu que la liste des départements où ces mesures seront applicables sera fixée par arrêté conjoint du secrétaire d'Etat aux communications et du délégué à l'équipement national. Rappelons, d'ailleurs, que le commissariat reste placé d'une façon permanente sous l'autorité du délégué à l'équipement national pour toutes les questions d'urbanisme et de construction immobilière. Cette règle est explicitement mentionnée à la fin de l'article 2 qui traite des directives que le commissaire reçoit du délégué à l'équipement national.

Nous n'insisterons pas davantage ici sur les attributions générales ou particulières du commissaire ; cet examen nous entraînerait à parcourir l'organisation tout entière de la reconstruction, puisqu'il participe à toutes les étapes de l'œuvre entreprise.

Bornons-nous donc à indiquer sommairement qu'il fixe l'ouverture de la période de reconstruction ; établit le chiffre des participations financières de l'Etat, elles-mêmes basées sur le coût normal de reconstruction déterminé par lui ; qu'il autorise les cessions d'immeubles sinistrés avec le droit à participation y attaché ; acquiert à l'amiable ou exproprie les immeubles dont il juge l'achat nécessaire pour la réalisation des plans ; autorise les propriétaires à reconstruire sur leur propre terrain ou sur un terrain de remplacement, soit isolément, soit en les groupant dans des associations syndicales, dont il fixe le périmètre d'action, soit au moyen de sociétés immobilières ; enfin qu'il surveille tous les détails d'exécution des travaux et est souvent appelé à trancher, en premier ou dernier ressort,

les contestations éventuelles entre l'Administration et les sinistrés.

73. — Les auxiliaires du commissaire. - Pour l'accomplissement de l'immense mission qui lui est dévolue, le commissaire est assisté d'agents affectés aux services de Paris, et d'un personnel départemental groupé autour du délégué régional.

C'est le commissaire lui-même qui nomme par arrêté aux emplois dont la liste est fixée par décret. Les agents ainsi recrutés, à titre temporaire, jouissent d'un statut spécial établi par un décret contresigné des secrétaires d'Etat aux finances et aux communications, après avis du Comité National à la reconstruction. Outre la réglementation générale du travail, de l'avancement, des traitements et avantages accordés aux agents, ce statut contient notamment des « prescriptions interdisant, « pendant une durée déterminée, aux agents du commissariat « qui viendraient à quitter celui-ci, d'exercer une mission ou « entreprise quelconque se rapportant à la reconstruction immobilière dans une région précisée par le commissaire » (art. 4 de la loi du 12 juillet). Cette mesure est évidemment destinée à éviter les activités regrettables auxquelles se sont livrés, en 1919, d'anciens agents de l'Etat abusant de l'expérience acquise dans ses services.

Le personnel des services centraux est recruté notamment parmi des membres des grandes administrations privées ou publiques. La loi prévoit, en outre, que des agents appartenant aux cadres actifs de l'Administration pourront être détachés au commissariat dans les conditions de la loi du 30 décembre 1913 (art. 33).

Les services décentralisés du commissariat sont, dans chaque département sinistré, placés sous l'autorité directe du « délégué régional » du commissaire. Ce délégué est normalement l'ingénieur en chef des ponts et chaussées du département. Son rôle est de transmettre les directives générales de la reconstruction, en cela il est agent d'exécution. Mais il dispose en certaines matières, notamment pour la fixation des participations financières de l'Etat et la détermination des caractéristiques techniques des immeubles détruits, d'un large pouvoir d'appréciation et de décision.

Le délégué régional examine les problèmes techniques et voit de haut ; aussi est-il secondé pour les questions individuelles, administratives et financières, d'un délégué adjoint qui est le plus souvent un ancien agent supérieur de l'Enregistrement ou des Contributions, un ancien magistrat municipal, voire un ancien

notaire. Pour former entre les différents services régionaux du commissariat une certaine identité de méthodes et de doctrine, ces délégués adjoints sont astreints de faire un stage tant dans les diverses grandes villes sinistrées qu'au siège même du commissariat.

Notons qu'adoptant le vœu du législateur qui s'est efforcé de concilier l'autorité de la direction centrale entre les mains du commissaire avec la décentralisation de l'Administration, les services de Paris n'adressent généralement pas aux délégués régionaux des instructions impératives pour la solution des difficultés individuelles, mais des avis.

Enfin, les représentants locaux de commissaire sont les ingénieurs subdivisionnaires et locaux des ponts et chaussées.

Bien entendu, l'importance numérique du personnel des services locaux est en fonction directe des dégâts dénombrés dans chaque département. Tantôt les agents ordinaires des ponts et chaussées pourront assurer seuls la marche des services, assistés seulement d'un personnel auxiliaire très réduit. Tantôt, au contraire, il aura fallu leur adjoindre des collaborateurs nombreux constituant un service entièrement distinct et autonome. Certains de ces collaborateurs sont répartis géographiquement d'après la situation des destructions, mais le plus grand nombre réside au chef-lieu du département auprès du délégué régional.

A l'image du service central, les services régionaux sont groupés en plusieurs sections : urbanisme, architecture, évaluations, finances, contentieux. C'est avec ces différentes sections que les sinistrés et leurs architectes sont en relations.*

74. Les organismes consultatifs. — A côté des organes de direction et de décision que sont le commissaire et ses délégués régionaux, la loi a créé des organismes de consultation et de contrôle qui fonctionnent à l'échelon national comme à l'échelon régional : ce sont le Comité National de la reconstruction et les comités départementaux de la reconstruction.

Créé par la loi du 11 octobre et organisé par arrêté du 9 février 1941, le Comité National de la reconstruction assiste le commissaire. Il le conseille et lui donne des avis sur les questions qui lui sont soumises. En outre, la loi a précisé qu'il devrait être obligatoirement consulté sur certaines affaires avant que soit prise la décision du commissaire. Il en est ainsi notamment pour tout ce qui concerne l'établissement ou la modification du statut du personnel du commissariat, et toutes les affaires contentieuses qui doivent être soumises au Conseil d'Etat. Les plans d'extension et d'aménagement des villes

et des régions lui sont aussi obligatoirement soumis, ainsi que les projets déclarant d'utilité publique les dits plans d'aménagement (1).

Enfin, le comité peut, avec l'autorisation du secrétaire d'Etat aux communications, faire procéder à toutes enquêtes ou missions qu'il juge utile, en France et à l'étranger. Il a aussi le pouvoir d'évoquer directement devant lui toutes affaires relatives à la reconstruction, en tant qu'elles intéressent la politique immobilière nationale ; ce droit d'évocation exige une délibération motivée. Il transmet alors son avis directement aux secrétaires d'Etat intéressés.

Le Comité National est présidé par le président du Crédit National ; il comprend, en outre, quinze membres nommés pour un an par les secrétaires d'Etat aux finances, à l'intérieur et aux communications, parmi les représentants desdits secrétariats. Le commissaire assiste avec voix délibérative à toutes les réunions de Comité. Notons encore que le comité comprend une section d'urbanisme.

Le comité départemental de la reconstruction joue auprès du délégué régional sensiblement le même rôle de donneur d'avis que le Comité National auprès du commissaire, mais, bien entendu, les avis et propositions qu'il émet concernent plus particulièrement les questions qui se posent dans le cadre régional ou local. La composition de ces comités a été fixée par l'article 5 de la loi du 12 juillet 1941 : la présidence appartient de droit au président du tribunal civil, les membres sont : l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, le directeur de l'Enregistrement, le directeur des Contributions directes, l'ingénieur en chef du Génie rural, le directeur des Services agricoles, l'architecte départemental, enfin, un magistrat municipal et un propriétaire sinistré désigné par le préfet.

Les attributions de cet organisme sont également précisées par la loi elle-même : il doit être consulté par le délégué régional pour la fixation du coût normal de reconstruction et pour la détermination du prix d'acquisition par le commissariat des terrains ou immeubles dont l'achat semble nécessaire à celui-ci en vue de réaliser les plans d'aménagement ; mais la loi du 7 octobre 1942, modifiant l'article 13 de la loi du 11 octobre-12 juillet, a supprimé les attributions contentieuses qui lui avaient

(1) Notons que les deux lois du 7 octobre 1942, nos 910 et 998, ont été substitué à la compétence du Conseil d'Etat, pour les affaires contentieuses, celle de la commission centrale de la reconstruction.

été confiées, en cas de conflits entre le commissariat et les propriétaires sinistrés, sur le taux de la participation de l'Etat.

C'est également sur la proposition du Comité départemental que le commissaire fixe le prix de chaque terrain ou immeuble acquis par l'association syndicale des propriétaires sinistrés groupés dans un certain périmètre, dont nous verrons plus loin les attributions.

Nous ne dirons rien, quant à présent, des organes juridictionnels créés par les lois de reconstruction. Ceux-ci seront étudiés au moment où nous traiterons des recours contentieux ouverts aux propriétaires sinistrés contre les décisions du commissariat à la reconstruction (1). Indiquons, toutefois, que ces organismes sont au nombre de deux : la commission spéciale créée par l'article 27 de la loi du 12 juillet 1941 (n° 4087) et la commission centrale de la reconstruction, instituée par la loi du 7 octobre 1942 (n° 910).

III^e SECTION.

Le rôle de l'Etat, du propriétaire sinistré et de l'architecte dans l'œuvre de reconstruction.

Animé du souci d'agir pour le bien même des propriétaires sinistrés, comme dans l'intérêt de la collectivité nationale et conduit, en outre, à cette solution par la logique interne du système étatique présent (voir à ce sujet *supra* nos 44 et 45), l'Etat a pris en main la direction de la reconstruction immobilière.

Cette politique soumet la liberté des propriétaires sinistrés à de graves restrictions. Elle impose aussi aux architectes, aux entrepreneurs et, généralement, à tous ceux qui participeront à l'œuvre collective de la reconstruction, des règles très strictes.

Pour que les heurts, au demeurant inévitables, entre l'individualisme instinctif des particuliers et de leurs architectes, d'une part, et l'autorité souvent discrétionnaire accordée aux Pouvoirs publics, d'autre part, ne donnent pas lieu à une hostilité ouverte, il faut d'abord que la discipline nécessaire, pour être plus facilement acceptée, se montre suffisamment souple, compréhensive des besoins individuels. ferme sans être ta-

(1) *Infra* troisième partie, chapitre V.

tillonne ; et qu'elle ne tombe pas dans le formalisme administratif et ridicule qui a ruiné tant d'initiatives semblables.

Il est ensuite utile que la loi fixe le plus exactement possible le rôle que chacun est appelé à tenir dans l'œuvre commune.

De ces deux conditions de réussite de l'œuvre entreprise, la première ne s'inscrit pas dans les textes, mais dans le caractère des chefs : nous ne pouvons rien en dire quant à présent, l'expérience seule permettra de formuler une appréciation ou un jugement.

Quant à la seconde, aussi essentielle pour le succès de l'entreprise, le législateur s'est efforcé de la satisfaire de son mieux en assignant à chacun une sphère d'activité précise. C'est cet aspect du problème que nous allons examiner dans cette troisième section, en étudiant le rôle dévolu par la loi au propriétaire lui-même et à ses ayants droit, à l'Etat représenté par les services du commissariat et aux architectes, aux divers stades de la reconstruction.

Nous nous référerons, pour la division de cette section, aux deux idées directrices qui ont animé le législateur et qui peuvent se résumer ainsi : 1^o la reconstruction est le vœu de la loi ; 2^o cette reconstruction doit être dominée par la notion de l'intérêt général.

75. Première idée : la reconstruction est le vœu de la loi.

— Alors que la loi de 1919 avait eu pour premier objet l'indemnisation du dommage subi, les lois de 1940 et suivantes se sont proposé presque exclusivement la reconstruction des immeubles d'habitation détruits et la reconstitution du foyer familial. On pouvait donc concevoir que la loi contraignit chaque propriétaire à reconstruire ou, tout au moins, qu'elle privât de toute allocation celui qui prendrait la décision de ne pas reconstruire. Il n'en a rien été.

A) LA DÉCISION DE RECONSTRUIRE. — Tout d'abord, c'est au propriétaire seul qu'appartient la décision de reconstruire ou de ne pas reconstruire, et ce droit est absolu lorsque sa volonté s'est expressément fait connaître, dans des délais qui seront fixés par le commissaire (art. 48 de la loi).

En cas d'indivision, la décision est prise à la majorité en intérêt des propriétaires indivis ; toutefois, pour les exploitations agricoles visées par l'article 815, § 3^e et suivants du Code civil, la décision appartient aux personnes qualifiées par le dit article pour demander le maintien de l'indivision (conjoint survivant, ou s'il existe des héritiers mineurs).

Si l'immeuble est grevé d'usufruit, l'usufruitier peut exiger du nu-propriétaire la reconstruction ; solution contraire à celle donnée par l'article 607 du Code civil, lequel stipule que le propriétaire n'est pas tenu de rebâtir ce qui a été détruit par cas fortuit. Toutefois, dans les deux cas ci-dessus, les propriétaires reconstructeurs pourront limiter leurs dépenses au montant de la participation financière de l'Etat.

Si l'immeuble est divisé en appartements appartenant à des propriétaires divis, la décision de reconstruire sera prise conformément à la loi du 28 juin 1938, organisant le statut de la copropriété par appartements (1).

Enfin, si le propriétaire est absent ou négligent (la loi dit « par suite de non présence ou de toute autre cause »), le commissaire à la reconstruction ou tout intéressé (2) peut requérir le président du tribunal civil de désigner un représentant provisoire du propriétaire qui aura tous les droits de ce dernier pour l'accomplissement des formalités prévues par la loi pour la reconstruction de l'immeuble détruit. Mais, ainsi que nous l'indiquerons lorsque nous traiterons de la représentation des sinistrés non présents (*Infra* III^e partie, I^{er} chapitre, II^e section), la loi du 12 juillet (art. 14) fait une distinction importante entre la réparation et la reconstruction :

En cas de réparation d'un immeuble endommagé partiellement, le représentant provisoire du propriétaire a qualité pour effectuer, aux lieu et place du propriétaire, et dans la limite des dommages subis, les réparations nécessaires à la conservation de l'immeuble. Il fait alors appel au concours financier de l'Etat et peut, en outre, engager le propriétaire jusqu'à concurrence d'une somme de 25.000 fr.

Au contraire, si l'immeuble a été entièrement détruit, la loi n'a prévu jusqu'ici que la constitution et le dépôt, par le représentant provisoire, du dossier de reconstruction. Elle n'a pas donné à celui-ci le droit de procéder, pour le compte du propriétaire, à la reconstruction.

Le dépôt du dossier permet la fixation de la participation financière de l'Etat, laquelle sera tenue à la disposition du pro-

(1) L'article 12 de la dite loi vise le cas de destruction de l'immeuble par incendie et la majorité qui décide de la restauration est la majorité des voix des intéressés présents à la délibération, le nombre de voix étant proportionnel aux droits dans l'immeuble.

(2) La loi de réparation du 9 février réserve une faculté identique aux seuls locataires ou créanciers, mais le commissaire peut faire réparer d'office.

priétaire lorsque celui-ci manifestera son existence. Il est probable qu'une loi ultérieure précisera ce qu'il y aura lieu de faire si l'absence ou la négligence du propriétaire se prolongent après l'ouverture de la période de reconstruction.

Les dispositions ci-dessus ne sont pas tellement dérogatoires du droit commun et respectent dans l'ensemble la liberté de choix du propriétaire sinistré. Cela est la théorie ; mais dans la pratique bien peu nombreux seront les sinistrés qui voudront ou qui pourront s'abstenir de reconstruire tout en demeurant propriétaires et c'est ainsi que le vœu de la loi s'accomplira.

D'une part, en effet, le propriétaire qui ne reconstruit pas reçoit une indemnité, que la loi qualifie en termes impropres (et par survivance d'une appellation qui était exacte sous le régime de l'ancien article 29 de la loi du 11 octobre 1940), « indemnité d'éviction », et qui n'atteint que 30 0/0 de ce qu'aurait été la participation financière de l'Etat en cas de reconstruction d'un immeuble équivalent. Encore cette indemnité réduite n'est-elle versée au sinistré directement et en espèces, que dans la limite du quart, avec maximum de 25.000 fr. s'il est célibataire, ou de la moitié, avec maximum de 50.000 fr. s'il est marié. Le surplus de l'indemnité (ou la totalité si l'immeuble détruit était grevé de droits réels, ou encore si le contrat de mariage contient une stipulation d'emploi) sera consigné à la Caisse des dépôts pour être employé, soit à l'acquisition de titres de rentes sur l'Etat frappés d'inaliénabilité pendant 15 ans (1) soit à la constitution d'une rente viagère servie par la Caisse des retraites pour la vieillesse, le tout à moins d'investissement de l'indemnité dans une exploitation agricole (arrêté du 4 novembre 1941).

D'autre part, et ceci est beaucoup plus grave, le propriétaire qui a pris la décision de ne pas reconstruire peut ou doit être exproprié.

Il peut être exproprié, même si l'immeuble considéré n'est pas compris dans le périmètre d'une association syndicale, par application des dispositions spéciales de l'article 10 de la loi du 12 juillet (3°, § n° 2), qui, visant expressément le cas où le propriétaire ne reconstruit pas, stipule que le commissaire peut acquérir le terrain au nom de l'Etat, au prix correspondant à sa valeur vénale calculée au 1^{er} septembre 1939, cette

(1) Il semble évident que l'Etat a désiré ainsi éviter le paiement immédiat de sommes considérables, dans le temps même où les dépenses de reconstruction effective vont exiger un effort financier écrasant.

valeur étant fixée par le commissaire, sauf recours devant la commission spéciale.

Cette mesure est exorbitante parce qu'elle fait échec aux règles traditionnelles de notre droit qui garantissent les particuliers contre les appropriations arbitraires de la puissance publique et, en outre, déterminent l'indemnité d'expropriation, d'après la valeur vénale au jour de l'expropriation. Elle apparaît comme d'autant plus léonine que les terrains ont pris de grosses plus-values depuis 1939. Nous en concluons qu'elle s'explique uniquement par le désir du législateur d'imposer directement la reconstruction.

Il doit, enfin, être obligatoirement exproprié lorsque l'immeuble considéré se trouve situé dans le périmètre, fixé par le commissaire, d'une association syndicale.

Dans ce cas, en effet, si le droit de ne pas reconstruire est explicitement laissé au propriétaire par l'article 3 de l'arrêté du 10 novembre 1941, qui lui permet de ne pas faire partie de l'association, il résulte de l'article 24 de la loi du 12 juillet que le commissaire rétrocède à l'association les terrains ou immeubles acquis par lui en exécution de la loi et nécessaires au remembrement. On peut en conclure que le commissaire aura obligatoirement exproprié l'immeuble appartenant au propriétaire qui a décidé de ne pas reconstruire, dans les conditions prévues à l'article 10 et indiquées plus haut.

Dans cette première question, reconstruire ou non, nous voyons donc que si la liberté de décision des particuliers a été respectée théoriquement, il n'est pas douteux qu'en définitive leur intérêt impérieux les incitera très généralement à satisfaire le vœu de la loi et à entreprendre la reconstruction.

76. — B, LA CESSION DES IMMEUBLES SINISTRÉS. — Animé d'une méfiance justifiée à l'égard des manœuvres spéculatives auxquelles pourraient donner lieu les cessions d'immeubles sinistrés ou de droits aux participations financières de l'Etat, et résolu à éviter les scandales nés, après 1919, des cessions d'indemnités de dommages de guerre, le législateur de 1940 n'a pas hésité dans ce domaine à faire preuve d'une exceptionnelle sévérité.

Conséquence cohérente de la doctrine nouvelle qui refuse à la participation financière de l'Etat le caractère d'une indemnité, le propriétaire ne sera pas libre de céder cette dernière indépendamment de l'immeuble sinistré.

L'article 9 de la loi du 12 juillet précise que la participation de l'Etat est indissolublement liée à l'immeuble. Mais la loi ne

s'en tient pas là, et subordonne toute mutation entre vifs à la fois de l'immeuble sinistré et du droit à participation à l'agrément exprès du commissaire à la reconstruction. La sanction du défaut d'agrément préalable est lourde ; c'est la perte pure et simple du droit à la participation, et cela aussi bien pour les mutations à titre onéreux qu'à titre gratuit.

De plus, le cessionnaire de la participation, qui est en même temps acquéreur de l'immeuble, ne jouit pas, du fait même de l'autorisation qu'il a obtenue du commissaire, de tous les avantages réservés au propriétaire sinistré.

D'une part, en effet, il n'a pas le choix entre reconstruire avec participation et ne pas reconstruire en touchant l'indemnité d'éviction : il doit reconstruire à peine d'être privé de toute indemnité.

D'autre part, il est tenu de reconstruire un immeuble ayant une surface utilisable au moins égale à celle de l'immeuble détruit ou endommagé.

Notons, toutefois, que ces deux dernières obligations ne sont pas applicables aux mutations entre le propriétaire sinistré et ses descendants, en ligne directe, aux donations entre époux et à toutes les cessions, réalisées en vertu de promesses de vente ayant acquis date certaine, antérieurement au sinistre.

Enfin, le vendeur de l'immeuble sinistré n'est pas toujours libre de disposer de la totalité de son prix de vente. Le commissaire peut lui imposer le emploi de tout ou partie du dit prix dans des conditions identiques à celles prévues pour le emploi de l'indemnité d'éviction. On espère éviter ainsi que la vente ne devienne un procédé facile permettant aux propriétaires sinistrés d'échapper aux obligations qui les atteignent.

Au principe de l'indissolubilité de l'immeuble et de la participation financière de l'Etat, la loi apporte pourtant une exception notoire : c'est dans le cas d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un immeuble bâti.

L'article 11 indique, en effet, que le propriétaire exproprié peut, dans ce cas, conserver son droit à la participation financière bien qu'il soit dépossédé de l'immeuble. Il a alors le droit de reconstruire sur un terrain de remplacement.

Mais le sinistré n'a pas le droit de céder sa participation financière à un tiers, il doit reconstruire lui-même.

La formule du « lien indissoluble » est donc entendue très strictement par la loi.

77. — C) LA SITUATION DES CRÉANCIERS. — Alors que la destruction des sûretés promises même par suite de cas fortuit,

entraîne, à la demande du créancier, l'exigibilité immédiate des créances à terme (art. 2131 C. civ.); la loi du 12 juillet stipule que les droits des créanciers seront provisoirement paralysés.

Aucun créancier, dit l'article 12 de la loi, ne pourra s'opposer à l'emploi aux fins prévues par l'Etat, ni des participations financières qu'il alloue, ni des sommes portées au crédit des comptes des propriétaires sinistrés, adhérents aux associations syndicales de remembrement ou de reconstruction notamment en représentation du prix d'expropriation des immeubles compris dans le périmètre syndical. Ces sommes deviennent ainsi insaisissables.

Cette dérogation au droit commun que nous avons déjà rencontrée lors de notre examen sommaire de la loi de 1919 s'explique par les mêmes considérations qu'autrefois. Elle se justifie d'autant mieux aujourd'hui, que les sommes versées par l'Etat ne représentent pas des indemnités de dommages, mais des contributions à la reconstruction.

La seule exception, qui confirme d'ailleurs la règle, joue à l'égard de celles des sommes reçues par le sinistré qui prennent le caractère d'indemnité; à savoir : 1^o les indemnités d'éviction; 2^o les prix de cessions d'immeubles sinistrés; 3^o les soultes en argent payées par le commissaire soit pour emprise du fait d'alignement ou de toute autre cause sur le terrain destiné à la reconstruction, soit à l'occasion de l'attribution par le commissaire, au propriétaire sinistré, d'un terrain de remplacement de moindre valeur que celui exproprié.

Dans tous ces cas, en effet, les droits des créanciers sont reportés d'office sur le montant des dites indemnités et soultes et peuvent immédiatement s'exercer.

Dans le cas de reconstruction, au contraire, les droits des créanciers et autres titulaires de droits réels seront reportés sur l'immeuble reconstruit, ou, le cas échéant, sur l'immeuble de remplacement. Ils resteront donc en sommeil pendant le cours des opérations de reconstruction, auxquelles ils ne peuvent faire obstacle et ne s'exerceront efficacement qu'à compter de la clôture de la période de reconstruction pour l'immeuble considéré.

Le transport sur l'immeuble de remplacement construit sur un autre terrain, des droits réels qui grevaient l'immeuble détruit, sera effectué au bureau des hypothèques à la diligence du commissaire à la reconstruction, sans l'intervention du propriétaire, ni des titulaires desdits droits réels. Voilà une disposition caractéristique de l'esprit de la loi, substituant la volonté

du commissaire à celle des parties en cause. Nous reviendrons sur cette question lorsque nous étudierons la protection des droits de tiers (*Infra* troisième partie, quatrième chapitre).

78. — Deuxième idée : la reconstruction est dominée par la notion de l'intérêt général. — De cette idée déjà longuement commentée et qui est à la base du rôle que le législateur lui a assigné, l'Etat a tiré la plupart de ses règles d'action. De là vient qu'il ne se contente pas de contrôler ou de coordonner l'activité des particuliers, mais qu'il la dirige non seulement dans ses grandes lignes, mais souvent dans ses moindres détails d'exécution. La notion d'utilité publique est également invoquée pour justifier la double prérogative dont jouit le commissaire pour l'accomplissement des projets de reconstruction : droit d'exproprier les immeubles, droit de réquisitionner les matériaux et le matériel. Le droit de propriété individuel s'incline devant l'intérêt général. Enfin, c'est encore l'intérêt des collectivités et, par conséquent, de la Nation tout entière qui exige que la reconstruction se fasse conformément aux grandes règles de l'urbanisme moderne, dont l'inspiration générale ne peut venir que de l'Etat lui-même.

Pour expliquer comment s'exercera cette autorité de contrôle, de coordination et de direction des services du commissariat, il est nécessaire de revenir dès maintenant sur le point de vue technique : les dégâts les plus importants ont été le fait non seulement des bombardements de l'artillerie et de l'aviation, mais des incendies qui leur ont succédé. Il en résulte que des quartiers entiers, ravagés plusieurs jours par le feu, ont été presque entièrement détruits, les zones de destruction étant la plupart du temps limitées par l'arête des voies publiques.

C'est donc le problème de la reconstruction d'ilôts entiers qui s'est posé et c'est en vue de cette reconstruction en groupe que s'est manifesté essentiellement l'effort novateur du législateur. Sans doute, la reconstruction d'immeubles sinistrés isolés permet-elle, dans certains cas, d'améliorer l'esthétique et l'alignement d'une localité ; mais c'est plus particulièrement à l'occasion de la reconstruction de quartiers entiers par le système des associations syndicales de remembrement qu'on pourra intégrer les règles de l'urbanisme dans le plan des cités détruites.

L'effort principal du commissariat tendra donc à préparer et à favoriser l'œuvre des associations syndicales, innovation heureuse et clef de voûte du système de reconstruction 1940-1941. C'est à cette fin que la loi a donné au commissaire un large

pouvoir d'expropriation et qu'elle a distingué la reconstruction des immeubles isolés de celle des immeubles groupés au sein des associations syndicales.

Lorsque l'urbaniste aura établi son plan et déterminé ses tracés d'alignement, le commissaire étudiera son projet de reconstruction en fonction d'abord des besoins de la future association syndicale dont il tracera le périmètre superficiel d'action. Le patrimoine de l'association comprendra, bien entendu, la totalité des immeubles bâtis partiellement ou totalement détruits compris dans ses limites. Pour ceux-ci, pas besoin d'expropriations individuelles puisque la fixation, par arrêté du commissaire, du périmètre de l'association transférera de plein droit à l'association la propriété des dits immeubles. Mais, préalablement à la redistribution, par voie de remembrement des lots de terrain entre les divers propriétaires sinistrés, membres de l'association, deux questions liminaires vont se poser :

D'une part, des immeubles bâtis ont pu rester intacts au milieu de ruines environnantes et leur maintien peut contrarier l'exécution du plan général de reconstruction. Cet obstacle doit disparaître. Le commissaire pourra donc assimiler ces immeubles à des immeubles sinistrés et les incorporer au patrimoine de l'association syndicale. Pour cela, la loi lui donne la faculté soit de les acquérir à l'amiable, soit de les exproprier afin de les rétrocéder ensuite à l'association syndicale.

D'autre part, l'application du plan d'urbanisme aura presque toujours pour objet et pour résultat de décongestionner le centre des agglomérations, tant par l'élargissement des voies existantes, que par le percement de voies nouvelles et la création d'espaces libres et de jardins. Ces emprises de la voirie sur les propriétés privées diminuent d'autant la surface réservée à la construction d'immeubles d'habitation. Il faut, pourtant, puisque c'est l'objet même de la loi, permettre aux propriétaires sinistrés de reconstruire leurs maisons. Deux méthodes sont alors possibles.

Ou bien, utiliser verticalement le terrain disponible en développant le système de la copropriété immobilière et en construisant à la place de plusieurs pavillons individuels détruits, un seul bâtiment à plusieurs étages dans lequel chacun des propriétaires sinistrés recevra une fraction divise, sous forme d'appartements.

Ou bien, mettre à la disposition des sinistrés des terrains récupérés à d'autres emplacements, terrains dont ils deviendront propriétaires et sur lesquels ils reconstruiront des mai-

sons individuelles : c'est la question des « terrains de remplacement ».

La loi a nettement opté pour cette dernière méthode.

On peut, d'ailleurs, s'étonner qu'elle n'ait pas fait une part plus large à la construction des immeubles par appartements dont l'essor s'est manifesté heureusement dans plusieurs régions françaises, dans le Midi principalement, surtout depuis le vote de la loi du 28 juin 1938, fixant le statut de la copropriété. Mais, malgré les avantages que ce mode de construction présente sur celui des habitations individuelles au point de vue de l'économie des frais d'entretien, de chauffage, des installations d'égout, de canalisations, etc..., le législateur a témoigné d'une certaine répugnance envers la copropriété. Sans doute a-t-il jugé ce système peu souhaitable juridiquement et inesthétiques les imposants immeubles de plusieurs étages auxquels il donnerait lieu.

Quoiqu'il en soit, la loi s'est ralliée à la méthode des terrains de remplacement. Voilà donc un autre aspect de la tâche du commissaire, procurer aux associations syndicales des terrains de remplacement. Là, encore, la loi lui en donne le moyen par le procédé des acquisitions amiables ou des expropriations.

Ces indications générales éclairent le rôle du commissaire. Nous étudierons, au cours du chapitre suivant, la mise au point du plan d'aménagement, la limitation du périmètre des associations syndicales et la redistribution parcellaire qui est leur premier travail. Nous allons examiner ici comment se présentent et s'exécutent, vis-à-vis du propriétaire sinistré, les décisions du commissaire, en étudiant successivement : a) le lieu de reconstruction ; b) le droit d'expropriation du commissaire ; c) l'époque de reconstruction ; d) le mode de reconstruction soit par immeubles isolés, soit au moyen d'une association syndicale, soit encore au sein d'une société immobilière ; e) enfin, les mesures prises pour éviter que les sinistrés puissent faire obstacle à l'autorité du commissaire, ce qui nous amènera à parler du rôle des architectes.

79. — a) LE LIEU DE RECONSTRUCTION. — Ce lieu, avons-nous dit, est fixé par le commissaire. Cette fixation s'accompagne évidemment du choix, par celui-ci, de la modalité de reconstruction par immeuble isolé, ou par association. Nous verrons plus loin la fixation par l'association syndicale de remembrement du lieu de reconstruction individuel (*Infra* chapitre III, 4^e section).

Occupons-nous, d'abord, des cas où aucune association syndicale n'intervient :

1° Si la reconstruction est possible sur l'ancien emplacement aucune difficulté ne se présente : l'assiette du droit de propriété n'est pas modifiée. Rappelons seulement que cette reconstruction est subordonnée à l'autorisation préalable du commissaire et qu'elle s'effectuera suivant le mode dit « immeubles isolés ». Les plans de reconstruction, ainsi que toutes modifications ultérieures que le propriétaire désirerait y apporter, doivent être soumis à l'approbation du délégué régional du commissaire ;

2° Il arrivera fréquemment que, tout en autorisant la reconstruction sur le même terrain, le commissaire fasse une légère emprise au profit de la voie publique pour se conformer au tracé d'alignement. Dans ce cas, cette emprise ne fera pas l'objet d'une procédure d'expropriation et le propriétaire sinistré, par dérogation aux dispositions du décret du 8 août 1935 sur l'appropriation des terrains par l'application d'un plan d'alignement, ne touchera pas une indemnité basée sur la valeur même du terrain retranché. L'indemnité d'acquisition payée par l'Etat sera égale à la différence entre les valeurs vénales du terrain avant et après réduction, calculées au 1^{er} septembre 1939 (art. 10, § 4^e, de la loi du 12 juillet).

Cette différence de valeur est fixée par le commissaire, sauf recours du propriétaire devant la commission spéciale prévue à l'article 27 de la loi du 12 juillet ;

3° Enfin (art. 20 de la dite loi), le commissaire à la reconstruction peut décider qu'il y a lieu de reconstruire un immeuble isolé sur un autre terrain. Dans ce cas, le propriétaire reçoit un terrain de remplacement d'une valeur équivalente outre, s'il y a lieu, une soulte en argent. Précisons bien l'hypothèse envisagée par l'article 20 : 1° le propriétaire sinistré a demandé à reconstruire sur son ancien terrain l'immeuble détruit ; 2° cet immeuble n'est pas compris dans le périmètre d'une association syndicale et doit, par conséquent, faire l'objet d'une reconstruction isolée ; 3° le commissaire a décidé que la reconstruction à l'ancien emplacement n'est pas souhaitable et que l'immeuble détruit doit être reconstruit sur un autre emplacement. Eh bien, dans cette hypothèse, la loi écarte délibérément la procédure d'expropriation : le commissaire a le droit d'attribuer purement et simplement au propriétaire un terrain jugé par lui équivalent, compte tenu, le cas échéant, d'une soulte en argent fixée par lui. La substitution de l'assiette du droit de propriété s'opère par simple décision administrative du com-

missaire. Et la loi précise que ladite décision doit être, dans les deux mois, transcrite, à la diligence du commissaire, aux bureaux des hypothèques compétents.

L'acquiescement du propriétaire sinistré n'a donc pas à être obtenu. Le seul recours que la loi lui ouvre concerne l'appréciation de l'équivalence entre les deux terrains ou de l'importance de la soulte allouée (ces recours sont portés devant la commission spéciale de l'article 27), mais non pas le principe même de la décision de substitution.

Que se passera-t-il donc si le commissaire, voulant user de la faculté que sous venons d'indiquer, le propriétaire n'accepte pas la substitution de terrain ? Il semble qu'une seule voie lui soit ouverte : celle de renoncer à reconstruire. Alors, on retombe dans le cas de non reconstruction visé par le 5^e alinéa de l'article 10 de la loi du 12 juillet et le commissaire pourra acquérir l'ancien terrain au nom de l'Etat, au prix correspondant à sa valeur vénale calculée au 1^{er} septembre 1939 ;

4^o Il peut arriver aussi que la reconstruction de l'immeuble à un autre emplacement soit non pas imposée par le commissaire, mais demandée par le propriétaire sinistré (toujours dans l'hypothèse d'un immeuble isolé) (1). Le commissaire est alors qualifié pour autoriser exceptionnellement cette substitution d'emplacement, au besoin même dans une autre localité (art. 22 de la loi du 12 juillet). Mais si cette autre localité est éloignée de plus de 20 kilomètres du lieu sinistré, la participation financière de l'Etat subira obligatoirement une réduction de 30 0/0 (2). La décision du commissaire autorisant la reconstruction sur un autre emplacement, est, comme dans le cas précédent, transcrite dans les deux mois, à la diligence du commissaire, aux bureaux des hypothèques compétents.

Nous pensons que, dans l'hypothèse envisagée, le nouveau terrain peut soit appartenir déjà au sinistré, soit lui être attribué par décision du commissaire.

Que deviendra alors le terrain sinistré et non reconstruit. L'article 10, 6^e alinéa de la loi du 12 juillet, nous répond : « Le commissaire à la reconstruction peut acquérir ce terrain au

(1) Bien entendu, si le commissaire refuse cette autorisation, le propriétaire est tenu de reconstruire au même emplacement.

(2) Cette distance doit être calculée à vol d'oiseau à partir de la limite de la commune sinistrée, jusqu'à la limite de la commune où la reconstruction est entreprise (interprétation bienveillante du commissariat).

« nom de l'Etat au prix correspondant à sa valeur vénale calculée au 1^{er} septembre 1939 ».

Voilà donc trois cas (nos 2, 3 et 4 ci-dessus) où le commissaire a le droit de s'approprier, pour le compte de l'Etat, des terrains appartenant à des particuliers sur simple décision administrative, sans l'accomplissement d'aucune des formalités prescrites en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Quelle est la nature de ce droit dont l'exercice est laissé à l'appréciation discrétionnaire du commissaire à la reconstruction ? C'est, à notre avis, une sorte de droit de préemption de l'Etat, qui trouve sa justification dans la conception du droit dominant de l'Etat sur les propriétés privées et sa contrepartie dans l'aide pécuniaire que l'Etat apporte aux sinistrés. Remarquons que ce droit exorbitant ne joue qu'à l'égard des terrains sur lesquels peuvent, d'ailleurs, exister des constructions détruites, à l'exclusion des immeubles bâtis en bon état.

Dans tous les autres cas où la loi accorde au commissaire le droit d'exproprier les terrains ou immeubles bâtis, ce dernier doit, soit obtenir l'adhésion du propriétaire sinistré, soit recourir à des formalités d'expropriation. C'est ce que nous allons examiner.

80. — C) LE DROIT D'EXPROPRIATION DU COMMISSAIRE A LA RECONSTRUCTION. — Le commissaire tient, de l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 12 juillet, le droit « d'acquérir au nom de l'Etat, au « prix fixé par lui, sur la proposition du Comité départemental « de la reconstruction, les terrains et les immeubles bâtis dont « l'achat est nécessaire pour l'application de la dite loi et notamment pour la réalisation des projets de reconstruction et « d'aménagement ».

La rédaction, en termes volontairement très extensifs de cet article, montre que le droit d'expropriation du commissaire ne s'applique pas uniquement aux immeubles sinistrés, mais à tous les terrains ou immeubles que le commissaire juge bon de s'approprier pour l'exécution de sa politique de reconstruction, même en dehors des zones sinistrées.

C'est ainsi, par exemple, et grâce à cette faculté, que le commissaire pourra se procurer tous les terrains de remplacement qui lui seront utiles, pour les mettre à la disposition des sinistrés isolés ou des associations syndicales de remembrement et de reconstruction, lorsqu'il aura décidé soit en vue de décongestionner le centre des agglomérations au moyen d'espaces libres, soit pour toute autre cause, de ne pas autoriser la re-

construction, à leur ancien emplacement, d'immeubles ou de pâtés d'immeubles sinistrés.

Le commissaire s'efforcera d'acquiescer à l'amiable, par acte administratif transcrit et au prix fixé comme il vient d'être dit, les terrains ou bâtiments dont il juge l'achat nécessaire. Si l'accord ne peut se faire entre le propriétaire sinistré et lui-même, le commissaire devra recourir aux formalités d'expropriation administrative. Mais les lenteurs et les complications de la procédure du droit commun en matière d'expropriation (dont les règles sont fixées par le décret-loi du 8 août 1935 ayant modifié la vieille loi de 1841) ont alors paru inadmissibles. L'article 10, § 2^o, de la loi du 12 juillet, stipule que l'ensemble des opérations sera réglé par la procédure d'urgence sommaire, établie par le décret-loi du 30 octobre 1935, pour l'exécution des travaux militaires et par l'article 3 de la loi du 11 octobre 1940, tendant à simplifier les procédures d'expropriation pour l'exécution des travaux destinés à lutter contre le chômage.

Résumons brièvement les caractères de cette procédure simplifiée qui tend à l'appropriation, par le commissaire, des immeubles désignés par lui avant la fixation de l'indemnité d'expropriation définitive.

Tout d'abord l'urgence n'a pas besoin d'être établie, la décision du commissaire, qui agit alors sous l'autorité du délégué général à l'équipement national, tient lieu de cette reconnaissance qu'exigeait le décret du 30 octobre 1935. A la demande du commissaire le président du tribunal civil nomme immédiatement un juge-commissaire et un expert qui se transporteront sur les lieux, en présence de tous les intéressés, c'est-à-dire des propriétaires ou de leurs représentants (assistés, s'ils le désirent, d'un expert), d'un délégué du commissaire et d'agents administratifs nommés par le préfet. Les convocations sont lancées par le commissaire cinq jours avant le transport sur les lieux qui doit avoir lieu lui-même dix jours après l'ordonnance du président du tribunal.

L'expert dresse immédiatement un procès-verbal contradictoirement avec le délégué du commissaire et les parties en cause, et qui fixe l'importance et la valeur des biens expropriés, leur valeur locative et le chiffre de tous dommages subis du fait de l'expropriation. L'expert doit déposer son rapport définitif dans le délai fixé par le président du tribunal et, au plus tard, dans les 15 jours de la descente sur les lieux.

Si les propriétaires consentent à la cession, aux prix et conditions fixés par ce procès-verbal, il est passé entre eux et le

commissaire un acte de vente en la forme administrative, et soumis à la transcription au bureau des hypothèques.

Dans le cas contraire, ou encore si les intéressés n'ont pas le libre exercice de leurs droits, le président du tribunal rend une ordonnance prononçant l'expropriation et fixant l'indemnité de démenagement et l'indemnité approximative et provisionnelle de dépossession. La première de ces indemnités doit être payée sans délai au propriétaire ; la seconde, consignée à la Caisse des dépôts et consignations avant la prise de possession par le commissariat. Le départ des occupants ne peut tarder plus de 5 jours pour les terrains et de 10 jours pour les bâtiments, à compter du versement et de la consignation des indemnités.

En outre, si le président prévoit que le procès-verbal de l'expert ne pourra être déposé dans les 15 jours, il impose le dépôt d'un procès-verbal provisoire sur le vu duquel il rendra l'ordonnance d'expropriation.

Aussitôt après la prise de possession, et à défaut d'accord amiable, c'est la commission arbitrale d'évaluation instituée par le décret-loi du 8 août 1935, en remplacement de l'ancien jury d'expropriation de la loi de 1841, qui procède au règlement définitif de l'indemnité de dépossession.

Enfin, d'une part, l'occupation temporaire des immeubles avant l'accomplissement des formalités peut être décidée par le commissaire, conformément au décret du 30 octobre 1935 ; d'autre part, l'article 3 de la loi du 11 octobre 1940 (n° 2), se référant à l'article 15 du décret du 30 octobre, autorise l'application de la procédure d'extrême urgence décrite à cet article et prévoyant l'occupation immédiate des propriétés privées par décret du Conseil d'Etat, à charge de régulariser, dans les trois mois, la procédure d'expropriation d'urgence.

Notons encore qu'aux termes du deuxième paragraphe *in fine* de l'article 10 de la loi du 12 juillet 1941, lorsque l'expropriation de terrains ou d'immeubles bâtis est rendue nécessaire par la réalisation d'un projet de reconstruction et d'aménagement, l'approbation du dit projet vaudra déclaration d'utilité publique sans qu'il soit procédé aux formalités préalables prescrites par les titres I et II du décret du 8 août 1935. Nous reviendrons ultérieurement sur ce point lorsque nous examinerons la procédure d'établissement des projets d'aménagement (*Infra* chapitre III, II^e section).

sont maintenant la situation et les droits des propriétaires ainsi expropriés ?

Si l'expropriation a porté sur un terrain nu, le propriétaire exproprié sera entièrement rempli de ses droits par la perception des indemnités fixées soit à l'amiable, soit par la commission arbitrale d'évaluation. Il sera ainsi définitivement écarté des opérations de reconstruction, ce qui est normal puisqu'il ne possédait pas de bâtiments.

Mais si, au contraire, l'expropriation s'est appliquée, soit à un immeuble bâti non sinistré (ce qui est possible, nous l'avons vu, bien que vraisemblablement assez rare dans la pratique), soit à un immeuble sinistré, une expropriation pure et simple, sans aucune contre-partie lui permettant de reconstruire, présenterait pour le propriétaire exproprié le caractère d'une véritable iniquité. Pareille solution serait, de plus, en contradiction flagrante avec l'objet même de la loi qui est de favoriser la reconstruction immobilière. Nous allons voir que, fort légitimement, la loi a refusé de traiter l'exproprié d'une façon plus défavorable que l'ensemble des propriétaires sinistrés.

Examinons, en effet, successivement dans le cas des expropriations dont s'agit, la situation du propriétaire d'un immeuble sinistré exproprié isolément, puis celle du propriétaire d'un immeuble non sinistré.

1° *Tout d'abord le propriétaire sinistré tient* du préambule même de la loi, le droit d'obtenir l'aide de l'Etat pour la reconstruction de son immeuble d'habitation totalement ou partiellement détruit. Il ne peut être question pour le commissaire d'éluder l'obligation pesant sur l'Etat au moyen d'une simple expropriation. Celui-ci a, d'ailleurs, mais dans le cas seulement où l'immeuble n'est pas réparable et doit être entièrement reconstruit (de telle sorte que, seule, la valeur du terrain est à prendre en considération), un moyen facile d'éviter la procédure d'expropriation, c'est d'user de la faculté que lui accorde l'article 20 de la loi du 12 juillet de s'approprier l'ancien terrain en attribuant au propriétaire un terrain de remplacement équivalent, suivant la procédure déjà indiquée (n° 79, 3° ci-dessus). Le propriétaire aura droit à la participation financière de l'Etat.

Si le commissaire ne recourt pas à ce procédé, soit parce que l'immeuble sinistré est encore debout et représente une valeur intrinsèque, soit pour toute autre cause et qu'il exproprie au moyen de la procédure simplifiée ci-dessus décrite, l'article 18 de la loi du 12 juillet précise expressément (n° 2 de l'art.) :

« au propriétaire sinistré, exproprié ou cédant, est conservé le droit de reconstruire un immeuble de remplacement dans les conditions fixées au présent décret ».

Cette disposition n'est pas autrement commentée en ce qui concerne les emplacements expropriés hors du périmètre d'une association syndicale. Il faut penser que le commissaire pourra attribuer au propriétaire exproprié un terrain de remplacement quelconque ou autoriser ledit propriétaire à reconstruire, avec la participation financière de l'Etat, son immeuble sur un autre terrain lui appartenant déjà ou acquis à cette fin ou encore qu'il l'admettra exceptionnellement à faire partie d'une association syndicale dont il n'est pas membre de droit.

Que penser si l'immeuble sinistré se trouve compris dans le périmètre d'une association syndicale ? Eh bien, malgré la rédaction confuse et défectueuse de l'article 11 tout entier, nous concluons que l'hypothèse de l'expropriation par le commissaire n'a pas à être envisagée dans ce cas. L'association syndicale comprend, de droit, tous les propriétaires d'immeubles sinistrés. Par conséquent, les seuls immeubles que le commissaire puisse exproprier à l'intérieur du périmètre syndical sont, d'une part, les terrains nus (pour lesquels la question reconstruction ne se pose pas) et, d'autre part, les immeubles bâtis non sinistrés, dont nous allons parler maintenant.

2° Voyons donc le cas du propriétaire d'un immeuble non sinistré et qui est exproprié par le commissaire. L'indemnité qui lui sera octroyée en représentation du terrain et des bâtiments, estimés tous deux séparément d'après leur valeur vénale, ne lui permettra très généralement pas de reconstruire ailleurs un immeuble identique, en raison du décalage énorme qui existe actuellement entre la valeur vénale et la valeur de reconstruction. Il aura donc grand intérêt à demander d'être considéré comme un sinistré et à reconstruire à l'aide de la participation financière de l'Etat un immeuble de remplacement.

Cette faculté est expressément prévue par la loi qui s'exprime ainsi (art. 11, n° 2) : « le même droit (celui de reconstruire un immeuble de remplacement) pourra être ouvert au propriétaire non sinistré dans les conditions qui seront fixées par arrêté du commissaire à la reconstruction ». Et le texte poursuit : « pour l'application du présent article, est assimilé au propriétaire non sinistré le propriétaire d'un immeuble dont le quantum de destruction est inférieur à 5 0/0 ».

Remarquons tout de suite que la loi fait, de l'octroi de ce droit, une faveur qui sera subordonnée à la réalisation de certaines

conditions à fixer par le commissaire. L'arrêté envisagé aura-t-il un caractère général et réglementaire devant s'appliquer à toutes les catégories de propriétaires non sinistrés, frappés d'expropriation, ou, au contraire, le commissaire prendra-t-il des arrêtés individuels au profit de chaque propriétaire ? Il semble infiniment probable que la doctrine du commissaire se fixera sur ce point en faveur de la première solution.

Cela dit, quelles pourront être les conditions auxquelles la loi fait allusion ? Nous croyons savoir que l'extension du droit de reconstruction pourrait être réservée au propriétaire justifiant de la propriété d'un terrain susceptible de recevoir un immeuble d'une surface habitable égale à celle de l'immeuble exproprié, à moins que le commissaire lui rétrocède un terrain à l'emplacement choisi par lui, ou encore lui impose de faire partie d'une association syndicale voisine. Elle pourrait également bénéficier au propriétaire qui s'engagerait à habiter par lui-même ou par sa famille, pendant une certaine durée, l'immeuble reconstruit avec la participation de l'Etat ou, encore, au propriétaire dont la situation de famille serait particulièrement intéressante.

Ce que nous venons de dire s'applique à l'immeuble exproprié isolé. Si l'immeuble (par hypothèse non sinistré) est compris dans le périmètre d'une association syndicale, la loi réserve au propriétaire exproprié une faveur identique bien que la modalité d'exercice du droit de reconstruction soit différente en raison de l'existence même de l'association syndicale. Le n° 4 du même article 11 stipule, en effet : « les propriétaires cédants ou expropriés peuvent être autorisés par le commissaire à faire partie de l'association syndicale dans le périmètre de laquelle se trouverait compris leur terrain cédé ou exproprié ». Pour le propriétaire rentrant dans cette catégorie, le bénéfice de l'extension du droit de reconstruction se traduira donc par son admission au sein d'une association qui ne comprend, en principe, que des sinistrés.

À quelle époque le propriétaire devra-t-il faire connaître son intention de bénéficier des dispositions ci-dessus ? Si la cession de l'immeuble a lieu à l'amiable avant ou au cours des formalités d'expropriation, sa demande devra, bien entendu, être formulée avant qu'il ait reçu le prix de cession.

Mais si l'expropriation suit son cours jusqu'à la fixation par la commission arbitrale d'évaluation de l'indemnité définitive d'expropriation ? La loi nous donne une réponse dans le cas où l'immeuble est compris dans le périmètre d'une association syndicale : l'autorisation d'adhésion devra alors être demandée

par le propriétaire exproprié préalablement au paiement de l'indemnité d'expropriation.

On peut conclure par analogie que c'est également avant le paiement de l'indemnité que le propriétaire de l'immeuble isolé devra demander l'extension, à son profit, du droit de reconstruction.

Ouvrons ici une parenthèse pour préciser ce qu'il faut entendre par paiement de l'indemnité : la procédure d'expropriation du décret du 30 octobre 1935, qui est applicable en notre matière, prévoit deux paiements successifs par l'autorité expropriante : le premier, qui est obligatoirement effectué à la Caisse des Dépôts et Consignations, représente le montant de l'indemnité provisionnelle d'éviction. Cette consignation présente en quelque sorte le caractère d'un cautionnement permettant à l'Administration de prendre possession de l'immeuble avant liquidation définitive de sa dette. Le second paiement intervient après fixation de l'indemnité définitive par la commission arbitrale et si cette indemnité est supérieure à la somme consignée.

Il semble que c'est à ce deuxième paiement que la loi fait allusion, et, par conséquent, que la consignation de l'indemnité provisionnelle n'enlève pas au propriétaire la faculté de demander soit l'extension du droit de reconstruction, soit son adhésion à l'association syndicale.

Dans le cas où l'association syndicale n'est constituée que postérieurement à l'expropriation définitive, il semble qu'il n'y ait pas de raison de refuser au propriétaire qui en ferait la demande l'autorisation d'adhérer à l'association.

Si la notion de paiement de l'indemnité conditionne ainsi l'octroi ou le refus du droit de reconstruction au profit du propriétaire non sinistré, c'est, ainsi que nous le verrons plus loin, en étudiant le règlement des participations financière de l'Etat (*Infra* III^e partie) que les sommes allouées au titre de l'acquisition ou de l'expropriation de l'immeuble bâti sont appelées à venir en déduction du montant de la participation de l'Etat (art. 11, n° 3). Bien plus, si le propriétaire est autorisé à faire partie de l'association syndicale, ce n'est pas seulement l'indemnité afférente aux constructions, mais aussi celle représentative du terrain qui seront portées au crédit des comptes ouverts par l'association à son nouvel associé (même article, n° 4).

L'assimilation des propriétaires non sinistrés à ceux qui ont subi des dommages de guerre sera-t-elle, une fois autorisée, absolue ? Notamment, les propriétaires intéressés bénéficieront-ils des indemnités fiscales pour leur immeuble reconstruit, des prêts à taux réduits du Crédit Foncier, etc... La loi est muette

sur ce point, on peut penser que la réponse du commissariat sera affirmative.

82. — c) L'ÉPOQUE DE RECONSTRUCTION. — Nous avons vu que, d'une manière générale, le commissaire fixe les dates d'ouverture et de clôture de la période de reconstruction, par région, par communes, par nature d'immeubles ou par immeuble. Le respect de cette règle, qui conditionne la discipline de la reconstruction, joue de deux façons précisées par l'article 17 de la loi du 12 juillet.

D'abord, les travaux de réparation ou de reconstruction ne devront jamais être entrepris avant l'ouverture de la période de reconstruction pour l'immeuble considéré (1). Les sanctions de l'exécution prématurée des travaux sont graves : le commissaire peut refuser ou retirer au contrevenant la participation financière de l'Etat pour tous les travaux entrepris. En outre, conformément aux dispositions du décret du 25 juillet 1935, auxquelles les articles 17 et 54 de la loi du 12 juillet se réfèrent, si la contravention a lieu dans une commune faisant l'objet d'un plan régional de reconstruction, le propriétaire peut être condamné, à peine d'astreinte, à remettre les lieux en état.

En second lieu, les travaux devront être entrepris dès que l'ordre en aura été donné par le commissaire à qui est laissée la faculté de fixer exactement la date de commencement des travaux de reconstruction, s'il juge cette précision utile. Là encore, la loi prévoit des sanctions : « pour chaque mois de retard dans le commencement des travaux, le montant de la participation financière de l'Etat pourra, après mise en demeure du commissaire, être frappé d'un abattement maximum de 2 1/2 0/0 pour chacun des deux premiers mois, et de 5 0/0 pour chacun des mois suivants » (art. 17).

« Les mêmes pénalités, dit le texte, pourront être appliquées en cas d'interruption non justifiée des travaux ».

Il est à présumer que le commissaire n'infligera ces sanctions qu'en cas de mauvaise volonté ou de négligence caractérisée du sinistré ou de l'architecte ou des entrepreneurs qu'il aura choisis. Ce ne sera pas, en effet, une des moindres difficultés de la tâche des constructeurs que d'assurer un rythme régulier et suffisamment rapide des travaux. Il est vrai que le droit de réquisition des matériaux et du matériel dont jouit le commis-

(1) Disposition qui n'atteint pas, il va sans dire, les travaux de réparation rapide visés par les lois des 5 août 1940 et 9 février 1941.

saire peut lui permettre de donner aux sinistrés, à l'époque choisie par lui, les moyens matériels d'exécuter ses instructions.

83. — d) LES MODALITÉS DE LA RECONSTRUCTION. — Les règles que nous allons examiner ici s'appliquent quel que soit le mode de reconstruction imposé par le commissaire : reconstruction d'un immeuble isolé, reconstruction par l'association syndicale ou au moyen d'une société immobilière. Toutefois, lorsque la reconstruction a lieu par l'association syndicale il va de soi que des règles spéciales s'ajoutent aux directives générales. Ces particularités seront mises en évidence au cours de notre troisième chapitre plus spécialement consacré au rôle des associations de remembrement et de reconstruction.

Le premier travail du sinistré consiste à établir les plans et devis de l'immeuble à reconstruire. Ces plans, pour l'établissement desquels les sinistrés jouissent d'une certaine initiative, doivent se référer aux caractéristiques présentées par l'immeuble détruit, quant à sa destination, sa surface construite et la capacité de logement.

A cet effet, le propriétaire a le libre choix de son architecte et de ses entrepreneurs. Toutefois, ces derniers doivent être agréés par les services du commissariat. Cet agrément se fait dans le cadre de l'ordre des architectes et de l'organisation de la corporation des entrepreneurs du bâtiment. Il faut voir seulement dans cette mesure le souci d'éviter l'intrusion dans l'œuvre de reconstruction de personnes qui n'auraient ni la compétence, ni la moralité nécessaires à l'accomplissement d'une tâche extrêmement délicate.

Cela dit, les plans de reconstruction seront établis par l'architecte et le propriétaire. Ils pourront, en outre, au cours de travaux, subir des modifications. Mais, et ceci est essentiel, les projets primitifs aussi bien que les modifications ultérieures devront être soumis pour approbation au commissaire.

Ce contrôle du commissaire présente un triple objet :

Tout d'abord les projets devront respecter à la fois les tracés d'alignement et les servitudes résultant du plan d'urbanisme et du programme d'aménagement établis préalablement (1). Ces servitudes sont, soit de *non ædificandi*, soit de gabarit, soit de *non altius tollendi*, soit encore des servitudes esthétiques (pentes

(1) Pour l'établissement des plans, voir ce qui sera dit au chapitre III, sections II et III.

des toits, hauteur des étages, proportion des baies, respect des lignes générales, etc...).

Ils devront, en second lieu, prévoir l'utilisation de certains matériaux déterminés dans chaque département par la section d'architecture des services départementaux du commissariat. Ces matériaux, en raison des difficultés de transport, seront généralement ceux extraits ou produits sur place. On créera ainsi une véritable architecture régionale. C'est ainsi que, dans certaines régions, les toitures seront en tuiles, dans d'autres en ardoises, etc... Les prescriptions d'utilisation de certains matériaux seront d'autant plus impératives que ces derniers seront plus difficiles à trouver et que le commissaire jouit à cette fin d'un pouvoir de réquisition.

Enfin, en troisième lieu, les devis de reconstruction devront entrer dans le cadre des spécifications relatives au coût normal de reconstruction et tenir compte des caractéristiques techniques de l'immeuble détruit lesquelles auront été constatées dès le dépôt du dossier de reconstruction par le procès-verbal du délégué régional du commissariat. D'autre part, les prix portés sur les devis devront être établis d'après les prix de séries adoptés par le commissariat et dont les architectes recevront communication. Il importe, en outre, que le commissaire puisse contrôler que l'immeuble, dont les plans lui sont soumis, réalise une capacité de logement et une surface habitable en rapport avec le coût de la reconstruction. C'est, d'ailleurs, la raison pour laquelle le montant de la participation financière de l'Etat n'est définitivement fixé par le délégué régional du commissaire qu'au vu du dossier de reconstruction.

Cela dit, rappelons que le sinistré a la faculté d'apporter à ses frais à l'immeuble type défini par les services d'architecture du commissariat des aménagements de luxe, à la condition de respecter la surface bâtie minima imposée. Il peut, d'ailleurs, reconstruire un immeuble plus important, mais à charge par lui de supporter l'excédent de dépenses correspondant.

Notons encore que la forme des marchés passés entre l'architecte et les entrepreneurs reste libre. Le commissariat établira des types de cahiers de charges, mais à titre d'indication seulement et pour uniformiser les méthodes. Enfin, les devis, plans et projets sont signés par l'architecte et le propriétaire. C'est, en outre, ce dernier qui signe seul les marchés avec les entrepreneurs.

84. — Règles particulières aux sociétés immobilières. — Entre la reconstruction isolée qu'elle réglemente, et la reconstruction

au moyen des associations syndicales qu'elle a créées, la loi fait une place à l'activité des sociétés immobilières.

L'article 26 de la loi du 12 juillet, qui traite seul de cette modalité de reconstruction, est bref et se borne à régler la direction et le fonctionnement des dites sociétés.

L'article 18 de la loi du 11 octobre 1940 prévoyait que le commissaire pouvait décider, « à titre exceptionnel qu'il serait procédé à la reconstruction d'un immeuble ou d'une fraction d'immeuble plus important par une société immobilière ». La loi du 10 février 1911 a supprimé ce texte. On peut se demander, en présence de l'imprécision de la loi relativement aux dites sociétés, si le législateur a entendu ou non faire allusion au système de la copropriété divise par appartements (dont le statut a été fixé par la loi du 28 juin 1938) ou s'il a visé uniquement la copropriété indivise entre tous les associés.

Nous pensons que le texte s'applique aux deux formes de copropriété. En effet, le premier alinéa de l'article 26 stipule : « les sociétés immobilières sont valablement constituées sous les différentes formes reconnues par la loi pour les sociétés civiles ou commerciales », et le dernier alinéa parle de la cession des titres de la société ou « des appartements. (Ce dernier mot vise évidemment la copropriété par appartements).

Quoique le plus souvent ce mode de reconstruction sera utilisé dans les cas où l'immeuble détruit appartenait lui-même à une société immobilière, la loi ne semble pas avoir interdit à plusieurs propriétaires de maisons individuelles de se grouper pour édifier un immeuble plus important en copropriété dès lors que la capacité de logement de l'immeuble reconstruit sera en rapport avec le coût de reconstruction de chacune des maisons individuelles détruites. Ce serait même, un excellent procédé, en raison de l'économie des frais d'élévation d'un immeuble à plusieurs étages pour permettre à des propriétaires désirant se contenter de la participation financière de l'Etat, sans y ajouter de fonds personnels, de réaliser une plus grande capacité de logement en réunissant les allocations attribuées à chacun d'eux par l'Etat. Il est regrettable que la loi n'ait rien précisé à cet égard. Bien entendu, dans cette hypothèse, c'est le commissaire qui serait seul qualifié pour autoriser la reconstruction en copropriété, et approuver à la fois le principe même de l'opération et les plans du bâtiment projeté.

L'alinéa 2° de l'article 26 prévoit que les sociétés immobilières peuvent être constituées entre les propriétaires, membres d'une association syndicale, mais alors l'initiative de cette constitution doit être prise par le directeur de la dite association.

Cette disposition sous-entend, à notre avis, que la même initiative peut être prise par des propriétaires autorisés à reconstruire isolément.

La loi s'est bornée à réglementer la conduite des opérations de reconstruction par la société immobilière.

Tout d'abord, pendant la période de reconstruction, ces sociétés ont obligatoirement un directeur technique. Celui-ci, à l'instar du directeur de l'association syndicale, et pour les mêmes raisons, est nommé par le commissaire, dont il exécute les prescriptions. Pour l'exécution de sa mission, le directeur doit se conformer aux directives que lui donnera le commissaire dans des conditions qui seront précisées par un arrêté ultérieur. Cet arrêté, qui est encore à prendre, tranchera, espérons-le, quelques-unes des difficultés nombreuses, qui sont à prévoir, à raison tant des désaccords entre les divers associés, qu'entre la majorité des dits associés et le directeur nommé par le commissaire.

Le premier désaccord à envisager entre les divers associés concernera le montant de leur participation aux dépenses de reconstruction. La loi précise seulement que l'apport de chaque propriétaire à la constitution du capital social est égal au total de la participation de l'Etat et de sa contribution personnelle : cela va de soi ; mais que se passera-t-il si quelques-uns des associés veulent se limiter au montant de la participation de l'Etat, à peine de reconstruire un immeuble plus petit que l'ancien, alors que les autres associés sont décidés à parfaire de leurs deniers personnels le coût de reconstruction de manière à reconstruire un immeuble de même surface habitable ? La décision, qu'elle soit prise par le directeur ou par le syndicat des propriétaires statuant à la majorité des voix, s'imposera-t-elle à tous les intéressés ? ou bien une solution mixte, dont les modalités seront difficiles à trouver, permettra-t-elle de concilier les deux points de vue opposés ?

Autre question : quelle part fera-t-on au règlement de copropriété qui régissait avant la destruction des droits et obligations réciproques des associés ? Sera-t-il abrogé purement ou simplement ou produira-t-il ses effets notamment en ce qu'il prévoyait la réédification des portions détruites par incendie, force majeure, etc..., et dans la mesure où ses dispositions ne contreviendraient pas aux directives générales du commissariat ? Sans doute l'arrêté à intervenir donnera-t-il les indications nécessaires à cet égard.

Ce qui est certain, c'est que le plan de l'édifice nouveau une fois établi, avec ou sans l'assentiment de tous les associés, c'est

le directeur de la société qui en poursuivra l'exécution et passera les contrats et marchés avec l'architecte et les entrepreneurs. Il sera, à cet égard, le gérant de la société. Bien entendu, les règles que nous avons indiquées ci-dessus, concernant la fixation du lieu de reconstruction par le commissaire, s'appliquent à la société immobilière.

Les sociétés en question seront généralement des sociétés civiles à raison même de leur objet. Elles pourront, toutefois, être commerciales, eu égard à leur forme (société anonyme, à responsabilité limitée, etc...) au gré des intéressés.

La loi stipule encore que les droits des propriétaires dans les sociétés immobilières sont obligatoirement représentés par des titres nominatifs et elle subordonne la cession de ces titres ou des appartements qu'ils représentent, à l'agrément du commissaire, pendant les cinq années qui suivent la constitution de la société. Ces deux dispositions ont pour but d'éviter que soit tournée, au moyen de cessions des titres sociaux, l'interdiction qui frappe la cession des participations financières de l'Etat, lesquelles auraient pu n'être apportées qu'à cette fin à la société en formation.

85. — e) LES GARANTIES PRISES POUR ASSURER LE RESPECT DE LA LOI. — En vue d'assurer l'exécution des prescriptions du commissariat, en matière de reconstruction, la loi a pris toute une série de mesures où se reflètent à la fois le souci de profiter de l'expérience de 1919 et le désir de lever tous les obstacles qui pourraient entraver la libre action du commissaire. Sans entrer, dès maintenant, dans des détails de procédure (1), signalons les dispositions les plus caractéristiques par lesquelles s'expriment la conception autoritaire du législateur et son vœu de stricte discipline à l'intérêt général.

Nous avons vu comment la loi s'est efforcée de juguler toutes les entreprises de la spéculation concernant les cessions des droits aux participations financières de l'Etat, en liant de façon indissoluble (sauf exceptions justifiées par des circonstances exceptionnelles) le droit à la participation et l'immeuble détruit, et en subordonnant les cessions de ces deux éléments à l'agrément du commissaire (*Supra* n° 76). Même précaution est prise à l'égard des cessions déguisées que pourraient masquer des apports à une société immobilière (*Supra* n° 84).

(1) Les questions de procédure seront étudiées au cours de la troisième partie, quatrième chapitre.

Mais la méfiance du législateur ne se limite pas aux agissements des sinistrés agissant isolément. Elle s'étend et se manifeste surtout à l'égard de deux groupes de personnes morales et physiques qui ont joué un rôle important dans la reconstruction après 1919, savoir les associations de sinistrés et les agents d'affaires, hommes de l'art, experts et autres intermédiaires entre les Pouvoirs publics et les sinistrés eux-mêmes.

Revenant ainsi à la vieille conception révolutionnaire et républicaine de 1893, le législateur ne veut pas d'intermédiaires entre l'individu et l'Etat. Les collectivités fragmentaires lui inspirent deux sortes de craintes : d'abord les fins intéressées qu'elles poursuivent seront rarement en harmonie avec l'intérêt général dont la loi s'est constituée la gardienne ; ensuite, la force qu'elles risquent d'acquérir peut être difficile à contenir, à orienter, et, s'il y a lieu, à vaincre.

Voyons donc quelle attitude la loi a prise à l'égard des groupements de sinistrés : ceux-ci ne sont pas rigoureusement interdits, mais leur activité est limitée au cadre de la commune. Non seulement aucune association ne peut comprendre des sinistrés appartenant à plusieurs communes, mais les associations communales autorisées n'ont pas le droit de se réunir en groupements ou fédérations à caractère régional ou local. On ne verra donc plus ces organisations départementales et régionales qui furent si actives dans la reconstruction d'après 1918 et qui défendirent avec une âpreté parfois excessive les intérêts des sinistrés.

En ce qui concerne les intermédiaires, la loi limite et contrôle leur activité de plusieurs manières :

L'article 15 frappe d'abord d'une nullité radicale toute convention ayant pour objet de procurer à des mandataires, conseillers, techniciens ou à leurs collaborateurs, une rétribution basée sur le partage des sommes allouées par l'Etat. Il n'est pas besoin d'insister sur la nature des contrats qu'on a voulu éviter.

De plus, l'article 60 de la loi, qui vise plus précisément à la défense des sinistrés contre les agissements de conseillers trop zélés, prononce la nullité absolue de tous contrats intervenus avant le 1^{er} juillet 1940, entre les sinistrés et des hommes de l'art, agents d'affaires, experts ou autres, relativement aux opérations, évaluations, gestion des intérêts, dispositions des droits prévus par les lois de reconstruction si l'objet ou la conséquence des dits contrats est contraire aux dispositions de la loi. La même nullité, non plus absolue, mais relative peut être prononcée à la requête soit du sinistré, soit du ministère public, si les contrats en question sont simplement sans utilité pour le

sinistré. A défaut d'indication de la loi, il semble que les tribunaux de droit commun sont compétents pour prononcer cette nullité. Ajoutons qu'aucune indemnité ni dommages ne peuvent être réclamés du fait de cette annulation qui entraîne le remboursement des sommes versées par le sinistré.

Enfin, c'est toujours dans le même ordre d'idées, et pour empêcher toute dérogation tant par les particuliers que de la part des agents eux-mêmes du commissariat, aux stipulations de la loi qu'un article 64^e et dernier, ajouté par la loi du 7 octobre 1942, n° 998, à la loi du 12 juillet, précise que toutes les dispositions édictées par la dite loi sont d'ordre public et que le ministère public peut en poursuivre l'exécution par voie d'action principale.

86. — Les disciplines imposées aux architectes. — Si l'on ne peut prétendre que le législateur s'est défié des architectes au même titre que des agents d'affaires, il n'en demeure pas moins que tous ceux qui voudront prêter leur concours à l'œuvre de reconstruction devront se plier à une discipline générale et à des directives techniques assez précises.

Ces règles résultent d'abord des prescriptions impératives de la loi concernant les caractéristiques techniques des immeubles sinistrés, le coût normal de reconstruction, l'assimilation aux séries types de bâtiments et de prix, le contrôle des devis et des plans par le commissaire, le respect des règles du plan d'aménagement, enfin le contrôle même des travaux. En tant que gérant d'affaires du sinistré, l'architecte est évidemment astreint aux mêmes obligations que ce dernier.

Mais la loi contient, en outre, des dispositions particulières aux architectes et, enfin, le rôle que le commissariat entend leur assigner a été nettement précisé aux termes de la charte de l'architecte reconstruteur, établie par le secrétariat d'Etat aux communications (1).

Le préambule même de cette charte indique que les dispositions et la discipline qu'elle édicte seront acceptées implicitement et sans réserve par tous les architectes qui déposeront un projet au titre de la reconstruction. Ses développements définissent le rôle à la fois social, spirituel et matériel de l'architecte. Dégagée des éloquences littéraires dont elle se pare, voyons à quelles disciplines la charte astreint les architectes.

(1) Voir la *Revue des Architectes français*, du 1^{er} août 1944.

Tout d'abord, on leur demande de connaître la loi, ce qui est normal, et aussi d'en faire l'éloge auprès des sinistrés, ce qui est assez vain. Il leur est, ensuite, recommandé de se pénétrer de l'esprit de la région, d'en étudier l'historique architectural, afin de faire œuvre vivante conciliant l'esprit moderne avec l'empreinte des traditions locales.

Viennent ensuite les dispositions réglementaires : en premier lieu, la demande d'agrément auprès des services du commissariat dont nous avons déjà parlé (*Supra* n° 83) et qui est satisfaite après une brève enquête. Puis la limitation du volume des travaux à un certain maximum qui est provisoirement de 10 millions de francs pour un architecte agissant isolément, afin de répartir le travail entre tous les architectes régionaux (1).

Il résulte de cette limitation que les sinistrés ne seront pas entièrement libres dans le choix de leur architecte. Toutefois, faculté est donnée aux architectes de constituer des équipes dont ils seront le chef. Le libre choix des sinistrés sera également entravé, dans le cas des associations syndicales : fort cohérente, en effet, avec l'esprit général de la loi, la charte réserve à la direction d'un architecte unique la conduite de certains ensembles, places, rues, etc...

Suivent les indications techniques dont l'énonciation dépasserait le cadre de notre ouvrage. Rappelons pourtant que les devis et plans sont signés par le sinistré et l'architecte et les marchés de travaux par le sinistré seul. Les acomptes versés par l'Etat au fur et à mesure de l'avancement des travaux seront également mandatés au profit du sinistré lui-même. Enfin, les architectes devront se soumettre aux directives générales et au contrôle des représentants du délégué régional du commissariat qui auront entrée sur les chantiers.

Signalons encore que la loi réglemente d'une façon extrêmement stricte le taux des honoraires. Le tarif prévoit deux séries d'honoraires : le premier, très réduit pour l'établissement du dossier n° 1 (celui de demande de participation de l'Etat), le second, conforme aux taux établis par la Confédération des Sociétés françaises d'architectes pour l'établissement du devis de reconstruction et l'exécution des travaux. Les acomptes versés par le commissaire sur le montant de la participation financière de l'Etat tiendront compte des honoraires basés sur ces tarifs et appliqués au coût normal de reconstruction.

(1) A ce sujet des dispositions sont prises pour sauvegarder les intérêts des architectes prisonniers.

CHAPITRE TROISIÈME

LES ÉTAPES TECHNIQUES DE LA RECONSTRUCTION ET LES ASSOCIATIONS SYNDICALES

Ayant défini, au cours du chapitre précédent, comment la loi avait conçu les rôles respectifs de l'Etat et des particuliers dans l'œuvre de reconstruction, nous allons nous transporter maintenant, par la pensée, dans une de nos villes sinistrées, pour suivre pas à pas les étapes de sa reconstruction. Tous les problèmes soulevés par la remise en état des agglomérations seront ainsi rencontrés dans l'ordre chronologique où ils se sont imposés à l'attention des Pouvoirs publics.

Ce coup d'œil d'ensemble débordera parfois le cadre de la reconstruction des seuls immeubles d'habitation, mais les opérations préliminaires de l'urbaniste, du géomètre, des services des ponts et chaussées retentissent trop directement sur les règles imposées à la propriété immobilière pour qu'il soit possible de les ignorer tout à fait.

Nous allons donc parcourir au cours des cinq sections de ce chapitre : 1^o les opérations préliminaires à la reconstruction ; 2^o l'établissement des projets d'aménagement et la procédure de déclaration d'utilité publique ; 3^o l'exécution des plans d'aménagement ; 4^o la redistribution parcellaire et le remembrement par les associations syndicales ; 5^o la reconstruction des immeubles par les dites associations syndicales.

1^{re} SECTION.

Les opérations préliminaires à la reconstruction.

87. L'arasement et le déblaiement des immeubles sinistrés.

La première opération incombant aux Pouvoirs publics après la destruction consiste à déblayer les décombres. Ce travail s'accompagne nécessairement de l'arasement des constructions me-

naçant ruine lorsque celles-ci présentent un danger pour la sécurité publique. Il va sans dire que le déblaiement des voies doit être effectué sans délai afin de permettre la reprise du transit général.

La loi du 22 août 1940, modifiée par celle du 11 octobre suivant, n'avait pas posé le principe de la prise en charge par l'Etat des travaux d'arasement et de déblaiement. Elle prévoyait cette prise en charge dans deux cas seulement :

1° Dans les localités où l'importance des dégâts immobiliers résultant de faits de guerre entraînait l'établissement ou l'application d'un plan d'urbanisme et l'aménagement. C'est alors au préfet qu'il appartenait, avec le concours des ponts et chaussées, de délimiter les zones à déblayer et d'assurer l'exécution des travaux ;

2° Dans les autres localités, lorsqu'il s'agissait soit d'immeubles menaçant ruine, soit du déblaiement des voies publiques.

L'article 52 de la loi du 12 juillet 1941, modifiant ce point de vue, pose, au contraire, le principe que, dans tous les cas, l'Etat prend à sa charge les travaux d'arasement et de déblaiement des immeubles détruits en totalité ou en partie du fait d'actes de guerre. Remarquons que prise en charge ne veut pas dire exécution des travaux, mais seulement prise en charge de la dépense. En effet, le même article précise que les travaux ne seront obligatoirement exécutés par l'Etat, sur décision du secrétaire d'Etat aux communications, que dans les trois hypothèses indiquées par la loi du 22 août-11 octobre (localités pourvues d'un plan d'aménagement, immeubles menaçant ruine, déblaiement des voies publiques).

Dans les autres cas, le secrétaire d'Etat aux communications peut décider qu'il sera procédé par l'Etat aux dits travaux d'arasement et de déblaiement, mais ce n'est qu'une faculté dont il est libre de ne pas user. S'il n'en use pas, l'exécution des travaux incombe au propriétaire sinistré. Les dépenses exposées par ce dernier font alors l'objet d'un remboursement forfaitaire, dans des conditions qui ont été précisées, par un arrêté concerté des secrétaires d'Etat aux communications et aux finances. Cet arrêté prévoit, notamment, le remboursement sur la base du prix moyen, par mètre cube de matériaux déblayés, payé dans le département par le service des ponts et chaussées, sous déduction de la valeur des matériaux récupérés et conservés par le propriétaire.

Ajoutons qu'à la suite d'un accord entre le commissaire à la reconstruction et le secrétaire d'Etat aux communications, une circulaire du 17 décembre 1941 a prescrit aux ponts et chaus-

sées d'effectuer d'office, pour l'avenir, tous les travaux d'arasement et de déblaiement. Il arrive pourtant que les ponts et chaussées tolèrent encore, dans certaines circonstances, l'exécution de ces travaux par les sinistrés eux-mêmes, et même qu'ils acceptent de considérer un sinistré comme son propre entrepreneur et traitent à forfait avec ce dernier en lui laissant les matériaux de démolition en paiement des frais d'arasement et de déblaiement.

88. — La condition des matériaux de démolition. — Quand les travaux d'arasement et de déblaiement sont effectués par l'Etat, ce qui, venons-nous de dire, est dorénavant la règle, les matériaux provenant des immeubles détruits, et des installations immeuble par destination, deviennent la propriété de l'Etat. Il s'établit ainsi une sorte de compensation entre le coût des travaux et la valeur des matériaux.

Toutefois, il est précisé que les éléments de décoration et œuvres d'art incorporés à l'immeuble, s'ils sont retrouvés, restent le bien des propriétaires. Leur réemploi dans la construction nouvelle peut alors être exigé par le commissaire à la reconstruction, sans que, d'ailleurs, l'Etat encoure aucune responsabilité dans la disparition ou la détérioration des dits objets. Mais il faut déduire des termes de la loi, que si le sinistré ne reconstruit pas son immeuble, il pourra conserver pour lui les éléments de décoration et œuvres d'art ainsi retrouvés, sauf classement par la commission des Monuments historiques.

La loi prévoit, en effet : d'une part, que « les fragments d'architecture, de sculpture, de ferronnerie, de boiseries et autres éléments décoratifs, provenant des travaux de déblaiement demeurent classés ». D'autre part, que « les objets de même nature incorporés à des immeubles non classés pourront, avant d'être restitués à leurs propriétaires, être classés par arrêté du secrétaire d'Etat à l'Education nationale après avis de la commission des Monuments historiques ». Ce classement ne peut donner lieu à aucune réclamation ni indemnité.

Notons, à ce sujet, qu'il est de pratique constante, sauf urgence exceptionnelle, que les services des ponts et chaussées préviennent huit jours à l'avance chaque propriétaire d'immeuble pour lui permettre de rechercher, dans les décombres ou les caves, les objets pouvant s'y trouver encore avant qu'il soit procédé aux opérations de déblaiement.

Les matériaux en bon état récupérés ainsi par les ponts et chaussées seront, bien entendu, mis ultérieurement à la disposition des sinistrés comme matériaux de reconstruction.

89. — La recherche et la délimitation des propriétés. — La démolition effectuée, il est nécessaire d'établir le plan du terrain et le tracé des anciennes limites des propriétés individuelles et des voies publiques. A cet effet, au fur et à mesure des déblaiements des parties détruites, il est établi des croquis cotés, sous forme d'attachements pour conserver la trace des murs limites. Dans la mesure du possible, les axes, les angles et les façades des murs sont matérialisés au moyen de piquets scellés sur le sol et dont les têtes sont peintes de couleurs conventionnelles.

On utilise aussi, pour cette reconnaissance, les plans détenus par les particuliers, les géomètres et les services de la mairie.

Une fois le piquetage exécuté, les propriétaires sont convoqués sur place et il est établi un procès-verbal contradictoire, dit de reconnaissance des limites et signé par les parties, lequel relate les opérations et précise les conditions du bornage.

La délimitation des propriétés s'accompagne du rappel des servitudes, droits de passage, communautés de cours, mitoyennetés des murs, situation des caves s'étendant sous des propriétés limitrophes, etc...

Le calcul des contenances s'effectue par îlots et, pour chaque parcelle de l'îlot, la somme des surfaces parcellaires devant concorder avec le calcul numérique (c'est-à-dire à l'aide des coordonnées périmétrales) de la surface de l'îlot, à 1/200^e près. Autant que possible, on aura calculé, pour chaque propriété, les surfaces bâties et non bâties.

Il est bien évident que les servitudes, mitoyennetés, communautés de caves (notamment lorsque celles-ci utilisent d'anciennes carrières et ne coïncident pas avec les limites parcellaires) seront profondément modifiées par le remembrement ultérieur des propriétés.

Le déblaiement terminé et les relevés parcellaires effectués, les plans sont remis à l'urbaniste pour l'établissement de son projet et, ensuite, au géomètre et à l'agent voyer qui matérialiseront sur le terrain le plan d'alignement et l'implantation des voies.

90. — Les abris provisoires. — Avant que les nouvelles demeures soient construites, des délais considérables sont à envisager. Il faut pourtant loger les sinistrés. Sans doute, beaucoup d'entre eux auront trouvé place, soit au sein de leur famille, soit dans des locaux vacants réquisitionnés à cet effet par les municipalités. Mais ces mesures peuvent être insuffisantes et, dans beaucoup de cas, il sera nécessaire d'édifier des abris

provisoires à l'usage soit des petits commerçants dont l'activité est indispensable à la vie des habitants, soit des personnes restées sans logement. Nous dirons un mot du régime de ces abris provisoires qui, étant considéré comme connexe à celui des réfugiés, est confié au ministère de l'intérieur.

Ce régime est défini par une loi spéciale en date du 12 juillet 1941, qui a été modifiée le 27 décembre suivant. Ce texte prévoit l'établissement d'un vaste programme de constructions provisoires destinées, soit à l'habitation, soit au commerce, soit à la petite industrie ou à l'agriculture, soit à l'installation temporaire des services publics. C'est le préfet qui prend l'initiative de proposer les travaux dont l'exécution est subordonnée à un avis conforme du commissariat à la reconstruction.

Le même texte prévoit d'abord l'utilisation sur place des bâtiments, sinistrés ou non, dont l'aménagement et la réparation peuvent être rapidement réalisés. A défaut d'entente amiable avec le propriétaire, la réquisition est envisagée. Les travaux d'aménagement permettant ainsi de suppléer à la construction de bâtiments provisoires sont exécutés et financés de la même manière que les travaux de construction provisoire.

Pour obtenir la disposition des terrains nécessaires à l'implantation des dites constructions, le préfet a le droit, à défaut d'accord amiable, de procéder par voie de réquisition. Il paie des redevances d'occupation. Les constructions elles-mêmes sont la propriété du service spécial qui finance les dépenses. Ce service peut les affecter à des usages privés. Les occupants, dont le droit est essentiellement précaire, lui paient des redevances fixées par décision ministérielle après avis des Domaines. Les poursuites contre les occupants défaillants ne peuvent être engagées que sur avis conforme du préfet.

Les dépenses effectuées par le service des constructions provisoires, en exécution du programme préétabli, lui sont ensuite remboursées par le commissaire à la reconstruction sur réquisition du ministère de l'intérieur. Il faut en conclure que le commissariat restera propriétaire des matériaux après démolition.

II^e SECTION.

L'établissement du projet d'aménagement et d'urbanisme.

91. — La mise en œuvre du projet. — L'établissement du projet d'urbanisme et d'aménagement soulève un certain nombre

de questions techniques et administratives : agglomérations astreintes à l'établissement d'un plan ; autorités chargées de la préparation du projet ; contenu du plan ; procédure d'examen et de déclaration d'utilité publique. Nous allons indiquer rapidement dans quelles conditions ces questions ont été résolues.

Les dispositions des lois de reconstruction régissant les plans d'aménagement sont applicables à toutes les agglomérations quel que soit le chiffre de leur population, totalement ou partiellement détruites par actes de guerre.

Le commissaire à la reconstruction risquait, pour l'établissement de ces plans, de rencontrer d'autres autorités que la sienne, compétentes en vertu de textes antérieurs, et d'entrer en conflit avec elles. Rappelons que l'article 2 de la loi du 12 juillet écarte ces obstacles en remettant entre les mains du commissaire à la reconstruction tous les pouvoirs précédemment attribués aux représentants de l'Etat, des départements et des communes, concernant les plans d'aménagement des villes et des régions (*Supra* n° 51). Pour cette partie de sa tâche, le commissaire est placé sous l'autorité directe du délégué général à l'équipement national (*Supra* n° 70).

La décision ordonnant le début des études est prise par le commissaire. C'est également le commissaire qui désigne les hommes de l'art chargés des études, c'est-à-dire l'urbaniste, le géomètre et le technicien sanitaire. Cette désignation tient compte des situations acquises et des connaissances possédées dans des régions déterminées par certains urbanistes. Précisons que l'urbaniste, rédacteur du projet d'aménagement, doit renoncer à exercer la profession d'architecte pour la clientèle de la commune dont il établit le plan.

La tâche des urbanistes locaux est d'ailleurs coordonnée dans les limites de certaines régions par d'autres urbanistes chargés de mission par le commissariat et qui jouent le rôle d'inspecteurs généraux de l'urbanisme. Ces derniers rapporteront devant le comité, avant la déclaration d'utilité publique, les projets dont ils auront suivi la préparation.

Les urbanistes marchent de pair avec les géomètres, les premiers tissant leurs projets sur la trame préparée par les seconds, qui lèvent et mettent à jour les fonds de plans. Ils sont, en outre, assistés par d'autres techniciens, les ingénieurs sanitaires qui étudient le programme d'assainissement de l'agglomération en liaison intime avec les dispositions prévues par les urbanistes (approvisionnement de la commune en eau potable, installation d'égouts, etc...).

Le projet est orienté sous l'autorité du commissaire, par la

sous-commission de la reconstruction instituée par l'article 2 du décret du 7 février 1941. Les frais de son établissement sont entièrement supportés par le commissariat, qui prend en charge les honoraires de l'urbaniste, ceux de l'ingénieur sanitaire et les frais de mise au point des fonds de plans topographiques.

La loi n'a pas dissocié l'étude des quartiers à reconstruire de l'esquisse générale d'aménagement de la commune ; l'urbaniste ne reste donc pas dans les limites de la zone sinistrée et aborde le plan d'aménagement de la commune tout entière. Cela pour de multiples raisons, notamment parce que la modification des quartiers centraux amène l'utilisation de terrains de compensation excentriques et aussi, en raison du transfert de population d'un quartier à l'autre qu'entraînera l'augmentation au taux des loyers dans les immeubles reconstruits.

Nous avons déjà insisté sur le rôle social de l'urbaniste (*Supra* n° 54). Nous n'y reviendrons pas, mais il nous reste à indiquer sommairement quelles sont les dispositions essentielles du projet d'aménagement.

92. — Le contenu du plan d'aménagement. — L'urbaniste n'est pas laissé libre d'établir à sa guise les dispositions du plan d'aménagement et d'urbanisme. Il est, au contraire, guidé par les directives générales que lui donnent les services du commissariat qui a mis au point des textes types d'articles visant les principales questions à insérer au projet.

La première partie du projet concerne le plan des voies publiques à créer ou à conserver et la division du territoire de la commune en zones d'agglomérations. Le plan des voies définit leur direction, leur largeur et leur caractère, détermine les emplacements, l'étendue et la disposition des places, squares, espaces libres, et indique les réserves boisées ou non, à constituer, ainsi que les emplacements destinés aux bâtiments ou services publics.

Enfin, il délimite le périmètre d'agglomération et les zones à l'intérieur desquelles sont appliquées les dispositions du programme d'aménagement.

Le périmètre d'agglomération définit la zone à l'intérieur de laquelle les services publics d'eau, d'égout, d'électricité, de gaz, etc... seront obligatoirement assurés. La partie du territoire à l'extérieur de ce périmètre constitue la zone dite « rurale ».

A l'intérieur même du périmètre d'agglomération, on distinguera la zone d'habitations collectives, la zone d'habitations individuelles et la zone industrielle.

La zone d'habitations collectives, destinée aux constructions à usage d'habitation et de commerce, prévoit l'édification de bâtiments en ordre continu, à l'alignement, d'une hauteur maxima déterminée et ne pouvant comporter qu'un certain nombre d'étages. Le plan doit prévoir le gabarit des bâtiments, des marges d'isolement, la superficie des cours d'aération, etc...

La règle générale est qu'en aucun cas la hauteur d'un bâtiment ne puisse excéder la largeur de la voie ou la profondeur de l'espace libre mesurée à partir du pied de l'édifice et sur une ligne perpendiculaire. Dans cette zone, les établissements industriels sont, en principe, interdits, sauf exceptions au profit de certaines industries déjà existantes ou de celles ne présentant pas trop d'inconvénients pour le public.

Dans la zone dite d'habitations individuelles, sont prévues les constructions destinées à l'habitation d'une ou plusieurs familles, spécialement les pavillons entourés de jardins avec, s'il y a lieu, garages et annexes. Les seules industries autorisées sont les garages, dépôts de carburants et certains établissements déjà existants qui, toutefois, ne pourront prendre d'extension. La surface bâtie ne pourra excéder un pourcentage déterminé de la superficie du terrain, en général le tiers. De plus, une servitude de reculement en arrière de l'alignement est imposée, et, dans certains cas, notamment pour les lotissements nouveaux, des marges de reculement latérales sont également prévues ; le tout, afin de ménager des espaces libres. Pour les lotissements à créer, on prévoit, en outre, des dimensions minima pour la surface des lots (de 500 à 1.000 mètres carrés en général), et pour la largeur des façades (fréquemment dix mètres). La hauteur des constructions est aussi limitée en dimension et en nombre d'étages.

Rien à dire ici de la zone industrielle, sinon que des mesures sont prises pour sauvegarder les règles d'hygiène et de sécurité indispensables.

A l'extérieur du périmètre d'agglomération, c'est-à-dire dans la zone rurale, ne peuvent être édifiés, sauf exception, que les bâtiments servant à l'exploitation agricole, y compris les habitations des exploitants.

La deuxième partie du programme d'aménagement concerne les règles applicables à l'intérieur du périmètre d'agglomération, à l'accès obligatoire et direct des propriétés, aux voies publiques ou privées, à la configuration des parcelles destinées à la construction, à l'utilisation sous forme de jardins d'agrément ou pelouses, des espaces libres bordant les voies, à la nature et à

l'entretien des clôtures, à la forme des saillies, balcons et retraits, etc...

Cette partie contient également les dispositions relatives à l'hygiène, la sécurité et la défense contre l'incendie. Par exemple, l'interdiction de construire sur des terrains inondables, marécageux ou instables, l'obligation de déverser les eaux usées à l'égout, la protection des eaux potables, des cours d'eau, etc...

Enfin, la troisième partie du plan concerne les ordonnances et disciplines d'architecture et la protection des sites urbains et naturels. Les dispositions en question ont pour objet d'imposer à certains immeubles bordant les rues ou places principales un style uniforme, des matériaux semblables pour les murs de façade et les toitures, des détails d'architecture identiques, etc... Il s'agit de développer le style régional, de mettre les constructions nouvelles en harmonie avec des monuments historiques ou classés de façon à les mettre en valeur, enfin, de dégager les vues sur un site urbain pittoresque et de réglementer rigoureusement l'affichage et la publicité.

93. La procédure d'examen et la déclaration d'utilité publique. — Le projet d'aménagement établi et visé par l'urbaniste régional, il reste à soumettre le dossier à la procédure administrative devant aboutir à la déclaration d'utilité publique.

La procédure d'approbation est très simplifiée comparative-ment à celle prévue par les lois de 1919, 1924 et le décret de 1935, et on évite les cascades de renvois entre les municipalités et la préfecture ; une double instruction est opérée simultanément : l'une, auprès du public, sous la forme d'une enquête *de commodo et incommodo* ; l'autre, auprès des grands services intéressés : Ponts et chaussées, Beaux-Arts, Eaux et Forêts, etc..., enfin, municipalité responsable, en une conférence plénière.

La procédure d'instruction et d'enquête applicable aux projets communaux et régionaux d'urbanisme est fixée par les décrets des 7 février et 26 mai 1941. Elle comprend essentiellement :

1^o Examen du projet par la sous-commission de la reconstruction réunissant, outre les six membres de droit, fonctionnaires, un représentant du commissaire à la reconstruction, le maire de la commune intéressée et deux personnes qualifiées pour leur compétence désignées par le préfet, l'une d'elles étant obligatoirement l'ingénieur en chef du Génie rural pour les agglomérations de moins de 2.000 habitants ;

2° Transmission du dossier au commissaire à la reconstruction pour prise en considération après avis de la section d'urbanisme du Comité National de la reconstruction ;

3° Enquête publique de dix jours dans les formes du décret du 9 mai 1936. Le conseil municipal est invité à délibérer sur le projet au cours de cette enquête. La sous-commission de la reconstruction exerce le rôle attribué au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête par le dit décret du 2 mai 1926 ;

4° Parallèlement à l'enquête d'utilité publique, le projet est soumis à une conférence entre services civils ouverte par les soins de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées ;

5° Le préfet transmet sous huitaine, avec son avis propre, l'avis de la sous-commission au commissaire à la reconstruction ;

6° Présentation par le commissaire du dossier pour avis au Comité National de la reconstruction, et, si le délégué général à l'équipement national le juge utile, au Comité National d'urbanisme ;

7° Enfin, approbation du projet, sur proposition du commissaire à la reconstruction, par arrêté concerté : a) du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur ; b) du secrétaire d'Etat aux communications ; c) du délégué général à l'équipement national.

Cette approbation par arrêté interministériel vaut déclaration d'utilité publique du projet, pour quinze ans, sans autre formalité.

Les modifications éventuelles aux projets approuvés sont soumises à la même procédure.

Notons que le projet d'urbanisme, s'il est, dès l'approbation, définitif quant aux servitudes imposées par le programme d'aménagement qu'il suffira d'exécuter strictement, n'est encore qu'approximatif en ce qui concerne les tracés d'alignement. En effet, l'urbaniste a présenté un plan à une échelle, certes, assez précise pour décrire le « sens » qu'il entend donner aux voies prévues. Mais celles-ci doivent encore être tracées sur le terrain même. Il est alors procédé à la rédaction du plan d'alignement, c'est-à-dire à l'étude sur plan, au moyen d'éléments géométriques faciles à retracer sur le terrain, des nouveaux alignements à implanter.

Ce travail de détail appartient à l'agent voyer et au géomètre, assistés, bien entendu, de l'urbaniste lui-même qui veillera à ce que cette mise au point se fasse bien dans l'esprit de son plan ; nous allons revenir sur cette question en traitant dans la section suivante de l'exécution du plan d'aménagement.

III^e SECTION.

L'exécution des plans d'aménagement.

94. — **Le plan d'alignement.** — La mise en application du plan d'aménagement débute, avons-nous dit, par la rédaction du plan d'alignement. C'est une antique querelle qui a divisé nombre d'urbanistes de savoir si les prévisions du plan d'aménagement et d'extension doivent être étendues jusqu'aux détails ou si, au contraire, elles doivent se limiter aux principaux tracés. Nous ne développerons pas les arguments présentés par les partisans des deux méthodes. Indiquons seulement que la question était importante avant la dernière guerre, parce qu'il était alors de règle que l'urbaniste disparaîsse dès que son projet était déclaré d'utilité publique. Sa mise en application lui échappait et les plans d'exécution, plans parcellaires, plans d'alignement étaient établis par les services municipaux dont la bonne volonté dépassait parfois la compétence. Souvent l'urbaniste assistait impuissant à la destruction de ses dessins et la déformation était d'autant plus grande qu'il avait serré de moins près les détails.

Pareille querelle a perdu beaucoup de son intérêt pratique aujourd'hui parce que l'urbaniste surveille et contrôle l'interprétation de son projet et reste en contact étroit avec les ingénieurs de la voirie chargés de l'appliquer. Il est ainsi à même de faire respecter l'esprit et la lettre de son projet.

L'urbaniste ne se contente d'ailleurs pas de suivre sur le terrain l'implantation et le piquetage des voies : tant que la période de reconstruction n'est pas ouverte, il est appelé à donner son avis sur toute demande de réparation ou d'autorisation de construire, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur de la zone sinistrée.

De plus, pour en finir avec le rôle de l'urbaniste, indiquons qu'il peut prolonger son étude en agissant opportunément aux deux premiers stades de la reconstruction elle-même : d'abord, lors de l'opération de remembrement parcellaire à laquelle se livre l'association syndicale ; ensuite, au cours de la rédaction par les « architectes d'ensembles » désignés par le commissaire, des grandes lignes des îlots à reconstruire.

La matérialisation sur le sol des tracés d'alignement définis sur plan commence par l'implantation des voies, c'est-à-dire par leur balisage au moyen de bornes de couleurs apparentes.

L'urbaniste voit alors inscrits sur le terrain, en vraie grandeur, ses tracés, et peut y apporter les dernières retouches avant que s'élèvent les premières maçonneries.

Le géomètre, intervenant à nouveau, relève alors les futurs alignements pour les rattacher ensuite aux éléments de son lever parcellaire; ce qui lui permet de calculer exactement la surface de chaque îlots à redistribuer, élément dont la connaissance est indispensable pour mener à bien le remembrement.

95. — La mise en œuvre des opérations d'urbanisme. — C'est au commissaire à la reconstruction qu'appartient le pouvoir de décider la mise en œuvre et le délai d'exécution des opérations d'urbanisme prévues aux projets approuvés dans les communes ou groupes de communes intéressées. Il doit d'abord prendre l'avis du préfet (Art. 2 de la loi du 12 juillet 1941).

Cette mise à exécution des opérations d'urbanisme entraînera fréquemment des modifications considérables dans l'assiette de la voirie; des voies seront réparées, d'autres abandonnées, d'autres créées. Par voie de conséquence, des bâtiments, ouvrages et installations devront être reconstruits ou remplacés par d'autres; les réseaux d'égout et d'assainissement, les canalisations d'eau, de gaz et d'électricité devront être réparés, déposés ou reposés.

On construit d'abord les murs de soutènement des voies qui borderont les îlots à reconstruire. Puis, avant toute construction, avant que s'établissent les chaussées provisoires des voies nouvelles ou réaménagées, les villes sinistrées entreprennent la réalisation de leur réseau souterrain. La mise en place du réseau d'assainissement a été, en effet, expressément liée à la reconstruction des quartiers sinistrés par l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1941, n° 3090, qui précise qu'il ne s'agit pas seulement d'une remise en état, mais de la création des réseaux d'égouts et d'adduction d'eau potable, partout où ces installations n'existeraient pas. C'est donc le quartier sinistré qui bénéficiera le premier de cette modernisation indispensable, dont trop de villes françaises sont encore privées.

Ensuite seulement, sera abordée l'étude des îlots et des parcelles destinées à recevoir les immeubles reconstruits. Nous dirons quelques mots de l'organisation des travaux de voirie et d'assainissement.

96. — La réfection des voies publiques et l'installation du réseau d'assainissement. — La loi spéciale du 12 juillet 1941, n°

3090, est consacrée à cette importante question. Elle a été complétée par un arrêté du 21 mai 1942.

Aux termes de ces deux textes est posé le principe de la participation de l'Etat aux frais d'établissement ou de modification des voies publiques appartenant à des collectivités publiques autres que l'Etat, ainsi qu'à la remise en état et au remaniement des installations et réseaux d'assainissement ou de distribution d'eau potable, de gaz ou d'électricité, et à la création d'égouts et de canalisations d'adduction d'eau dans les communes faisant l'objet d'un plan de reconstruction et d'aménagement à la suite de destructions de guerre.

Le commissariat à la reconstruction a reçu la compétence pour la direction de ces travaux. Ce dernier commence par délimiter le périmètre de la zone de reconstruction, après consultation du conseil municipal et du préfet et après avis du comité national de la reconstruction. Ce périmètre doit inclure l'ensemble des opérations strictement indispensables à la réalisation de projet de reconstruction et d'aménagement.

A l'intérieur de ce périmètre, l'Etat se substitue aux droits et obligations du département et de la commune, et prend entièrement à sa charge tous les travaux de création et de remaniement des voies publiques.

A l'extérieur du périmètre, les dépenses concernant les voies publiques restent à la charge des collectivités locales qui peuvent, toutefois, recevoir des subventions qui tiendront compte de l'importance des destructions de guerre, du nombre de la population et de la valeur des centimes départementaux ou communaux. Semblables subventions peuvent également être accordées pour les modifications de voirie à l'intérieur de la zone de reconstruction, et qui, étant expressément demandées par les collectivités locales, pour la satisfaction de leurs besoins propres, ne sont cependant pas jugées indispensables par le commissaire et sont exclues comme telles de la prise en charge obligatoire par l'Etat. C'est ce que la terminologie administrative appelle « les opérations complémentaires ».

Ces travaux de voirie donnent lieu à des expropriations dans les conditions étudiées au cours du chapitre précédent. A cet égard, signalons ici une disposition de l'article 10 de la loi du 12 juillet, n° 3087, qui complète, en matière de voirie, le droit d'appropriation du sol du commissaire à la reconstruction :

Celui-ci, dit le n° 3 du dit article, peut « décider dans chaque cas, après avis du préfet, s'il y a lieu, pour l'Etat, de reprendre gratuitement tout ou partie des terrains affectés primitivement à la voirie publique, autre que la voirie nationale, qui

« doivent, du fait de la réalisation du projet de reconstruction et d'aménagement, recevoir une nouvelle affectation, ou de remettre gratuitement aux collectivités intéressées tout ou partie de l'assiette des voies nouvelles à établir en exécution du dit projet dûment approuvé ».

Cette disposition facilitera grandement la tâche du commissaire en évitant de procéder à l'évaluation du sol des voies publiques modifiées.

Nous avons indiqué que les frais de remise en état de toutes les canalisations, y compris celles du gaz et d'électricité, en bordure des voies publiques réaménagées à l'intérieur du périmètre de reconstruction, sont à la charge de l'Etat. Il en est de même des frais de déplacement anormaux des dites canalisations occasionnés par l'application du plan.

En ce qui concerne la création de nouvelles installations dans les quartiers sinistrés, les dépenses d'établissement sont supportées par l'Etat dans la proportion ou ces réseaux desservent des immeubles reconstruits.

97. — Mesures de sauvegarde. — Afin d'éviter que l'exécution du plan d'aménagement soit entravée par l'action prématurée des particuliers, sinistrés ou non, la loi a pris certaines dispositions de sauvegarde :

C'est d'abord l'article 54 de la loi du 12 juillet qui stipule que, dans toutes les communes sinistrées où l'autorité du commissaire a été substituée à celle des représentants de l'Etat et des collectivités en vue de l'établissement des plans d'aménagement, aucune construction, même d'abris provisoires ne peut être effectuée sans l'autorisation du commissaire à la reconstruction, sous peine des sanctions prévues à l'article 10 du décret du 25 juillet 1935 relatif aux projets régionaux d'urbanisme (amende et remise des lieux en état à peine d'astreinte).

Dans les mêmes communes, l'article 53 de la loi rend applicables de plein droit les dispositions du décret du 25 juillet 1935 relatif à l'aménagement de la région parisienne. Il s'agit, notamment, des dispositions concernant le permis de construire, la délivrance de l'alignement et les clauses de sauvegarde avant que la déclaration d'utilité publique ait été obtenue.

Enfin, une loi du 29 octobre 1940 a pris des mesures générales pour réglementer la construction et la reconstruction d'immeubles le long des voies publiques pendant la période d'étude du projet d'aménagement, et tant que ce projet n'est pas définitivement approuvé : aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, « lorsque des immeubles situés en bordure d'une voie publique,

« ou à une distance inférieure à 20 mètres de part et d'autre
« des limites de cette voie ont été totalement ou partiellement
« détruits par suite de faits de guerre ou d'incendie, il ne peut
« être procédé, sans autorisation administrative et sur une lar-
« geur de 20 mètres en arrière des limites de la voie publique, à
« aucune construction ou reconstruction d'immeubles ni dans la
« zone détruite, ni sur une longueur de 100 mètres de part et
« d'autre des limites de cette zone ».

L'article 2 de la même loi précise que l'autorisation peut prescrire l'édification du nouvel immeuble à un alignement quelconque, et quelle que soit l'importance du retranchement à opérer sur la propriété privée. L'Administration incorpore d'office dans la voie publique la partie retranchée, contre indemnité fixée suivant les règles normales en matière d'alignement. Elle peut être mise en demeure, par le propriétaire, d'acquérir la partie restante du terrain si celle-ci est impropre à recevoir une construction salubre et d'importance équivalente. Les règles du décret du 8 août 1935 sont alors applicables pour cette expropriation.

Il est bien évident que ces mesures, dont le caractère est essentiellement provisoire, cesseront d'être applicables dès que le projet d'alignement aura été déclaré d'utilité publique. Ce sont, alors, les règles fixées par la loi du 12 juillet 1941, en matière d'expropriation et de mise à l'alignement, qui entreront en vigueur.

Les projets d'aménagement ayant ainsi indéfini le réseau des voies nouvelles et la consistance des îlots nouveaux à reconstruire, il reste à ordonner, à l'intérieur de ces îlots, les immeubles qui viendront y prendre place : c'est l'étape de la redistribution parcellaire, à laquelle nous arrivons.

IV^e SECTION.

La redistribution parcellaire et le remembrement par les associations syndicales.

98. — L'adaptation du parcellaire au plan d'aménagement. — Nous avons dit ce qu'il fallait penser des résultats de l'anarchie constructive de xix^e siècle, et indiqué comme la reconstruction qui a suivi la guerre de 1914-1918 s'était mal défendue contre elle. Le commissariat à la reconstruction a fait connaître qu'il n'entendait pas retomber dans les mêmes erreurs et qu'il enten-

daît profiter de la reconstruction des cités pour faire œuvre de rénovation.

Cette rénovation, qui exige de nouveaux tracés des voies publiques, modifiant déjà largement l'assiette des propriétés privées, nécessite aussi de profondes transformations dans la configuration des parcelles, dont l'origine remonte souvent au moyen-âge. Il est incontestable, en effet, que les parcelles allongées de nos vieilles villes proviennent de l'ancienne tenure du sol.

La maison familiale s'élevait sur des lots fort exigus, s'étirant en longueur vers l'intérieur de l'îlot. Lorsque les voies présentaient une certaine activité commerciale, les maisons se serreraient davantage, s'infiltraient dans les espaces libres, chacun voulant avoir « pignon sur rue ». Souvent le centre de l'îlot était constitué par des jardins, mais l'intérieur des demeures manquait d'air et l'hygiène y était inconnue.

Le plan conçu par l'urbaniste a négligé les configurations parcellaires, ou plutôt il doit se superposer au plan parcellaire ; et c'est l'un des problèmes les plus délicats de l'aménagement des villes : mettre en harmonie ces deux plans qui ne s'accordent pas.

Nous empruntons à la préface écrite par M. Joyant, au numéro de décembre 1941, de la revue *l'Urbanisme*, ces commentaires remarquables :

« Si l'on torture, dit-il, les tracés de l'urbaniste, pour respecter les limites et la configuration des propriétés, on déforme le projet d'aménagement qui devient un monstre.

« Si on tranche dans le vif pour réaliser un aménagement rationnel et harmonieux, les propriétés privées se trouvent mutilées, coupées en écharpe, privées de façade ou de profondeur, si bien qu'elles ne peuvent être utilisées convenablement pour la construction ; les propriétaires sont lésés.

« Il n'y a qu'un remède : donner un coup de gomme sur les limites figurées au plan parcellaire, et les dessiner à nouveau en les mettant d'accord avec les tracés de l'urbaniste. Mais que deviennent alors les propriétaires et leurs droits ?

« Deux solutions possibles : les évincer tous, de façon à faire place nette, c'est-à-dire recourir à l'expropriation globale ; puis la ville ou l'Etat, ou une compagnie concessionnaire aménage le terrain, le lotit et le revend.

« Ou bien, au contraire, réunir les propriétaires en association, leur faire mettre leurs terrains à la masse commune ; après quoi, ils se redistribueront entre eux de nouveaux lots bien conformés, situés à peu près au même endroit que leurs

« parcelles primitives, et d'une surface équivalente à leur apport, déduction faite des surfaces à abandonner pour la voirie ; seuls quelques propriétaires de parcelles trop petites ou des propriétaires renonçant volontairement, seront évincés et indemnisés ».

Voilà, parfaitement résumée, l'opération de remembrement prévue par la loi des 11 octobre 1940-12 juillet 1941. Ajoutons que le succès de cette conception permet d'ores et déjà de faire bénéficier la reconstruction de la garantie morale de la coopération des intéressés et correspond à l'idée moderne qui s'est répandue dans d'autres domaines de l'activité sociale, du groupement obligatoire.

Si l'expropriation globale s'impose parfois, notamment pour la suppression d'ilots insalubres, c'est une solution brutale et qui permet à la ville d'entreprendre, au détriment des propriétaires expulsés, une véritable spéculation immobilière, après avoir exigé un effort financier immédiat très lourd.

La solution du remembrement et de la redistribution par voie d'association syndicale est beaucoup plus équitable, n'entraîne pour la ville que des dépenses limitées et lui fait courir les moindres risques. On peut dire pourtant que notre législation a, jusqu'à maintenant, hésité à la mettre en pratique.

Si, depuis 1918-1919, les remembrements ruraux prescrits par la loi, dans l'intérêt de l'agriculture et seulement pour les terrains non bâtis, ont connu quelque succès dans les ex-régions sinistrées, jamais encore les remembrements urbains n'ont fonctionné en France, malgré des résultats brillants, donnés par ce procédé tant à l'étranger que dans nos propres colonies (Voir *supra* n° 55). Rappelons, en effet, que les dispositions du décret-loi de 1935 sur la région parisienne et de 1938 sur les ilots insalubres, qui prévoyaient expressément le remembrement, sont restées caduques, faute de parution des règlements d'administration publique qui devaient en fixer les modalités d'application.

Le remembrement ne pourra évidemment pas replacer certaines maisons minuscules dans les quartiers reconstruits. Deux solutions que nous avons déjà indiquées s'offriront au propriétaire : se grouper avec un ou plusieurs autres propriétaires de petits lots et reconstruire, en société immobilière, un immeuble commun plus important sur un terrain totalisant la superficie des lots antérieurs, ou se réinstaller dans un quartier de compensation où la valeur moindre des terrains lui permettra de bénéficier d'une superficie très supérieure à celle qu'il possédait.

Nous allons examiner comment les associations syndicales, créées par la loi du 11 octobre 1940-12 juillet 1941, organisent la redistribution parcellaire et le remembrement.

99. — La constitution et le rôle des associations syndicales de remembrement. — Les expropriations préalables et nécessaires ayant été faites par le commissariat, et l'alignement de l'ilot à reconstruire déterminé, l'association syndicale des propriétaires entre en jeu pour procéder au remembrement des terrains. Nous reportons à notre troisième partie l'étude de la nature juridique et du fonctionnement au point de vue administratif et financier des associations syndicales de remembrement et de reconstruction (1). Nous nous limitons, pour l'instant, à l'examen du rôle technique qu'elles jouent dans l'opération de remembrement.

La loi des 11 octobre-12 juillet a prévu la constitution en associations syndicales obligatoires des propriétaires sinistrés compris dans une certaine zone de destruction, en laissant à un arrêté interministériel le soin de fixer les règles du fonctionnement de ces associations, ainsi que les conditions du remembrement ou de la reconstruction. Cet arrêté a été publié le 10 novembre 1941 : il permet la mise au point définitive de la reconstruction.

Voyons d'abord quels seront les membres composant l'association et à quels terrains vont s'appliquer ses opérations.

L'association syndicale, dit l'article 1^{er} de l'arrêté du 10 novembre, est la collectivité des propriétaires d'immeubles réunis dans les conditions déterminées par la loi du 12 juillet, soit en vue du remembrement, soit en vue de la reconstruction dans un périmètre délimité par le commissaire à la reconstruction. Lorsque, dit encore l'article 2, le commissaire estime, sur la proposition de son délégué régional et après avis du préfet, qu'il doit être procédé par une association syndicale, soit au remembrement, soit à la reconstruction, il prend un arrêté ayant pour objet de délimiter le périmètre renfermant les immeubles dont les propriétaires seront obligatoirement groupés en une association syndicale, et de nommer le directeur de l'association.

(1) La loi prévoit trois sortes d'associations syndicales : a) de remembrement ; b) de reconstruction ; c) de remembrement et reconstruction. Nous ne voyons ici que l'opération de remembrement proprement dit.

Il semble, à la lecture de cet article, que tous les propriétaires des immeubles compris dans une certaine zone, qu'on voit par l'esprit assez vaste et de contours plutôt rigides, et qu'il s'agisse d'immeubles sinistrés ou d'immeubles intacts, ou encore de terrains nus, feront obligatoirement partie de l'association syndicale de remembrement. En fait cette image n'est pas parfaitement exacte et il faut déplorer l'imprécision de langage du législateur. Efforçons-nous de dégager sa pensée, et de préciser les conditions de l'opération :

Il faut distinguer d'abord : 1^o le périmètre syndical ; 2^o les membres de l'association syndicale, et ces deux éléments ne coïncident pas exactement.

L'article 23 de la loi du 12 juillet dispose en premier lieu que, dans le périmètre fixé par le commissaire, les propriétaires seront obligatoirement groupés en « une ou plusieurs associations syndicales ». Mais si le périmètre peut ainsi comprendre plusieurs associations, la réciproque est également vraie et la même association peut englober plusieurs périmètres distincts ce qui facilite les opérations administratives et la répartition des terrains de compensation.

D'autre part, l'article 24, paragraphe 1^{er}, de la même loi, stipule que la propriété des terrains nus et des immeubles sinistrés (à l'exclusion par conséquent des immeubles intacts) « compris dans le périmètre syndical et désignés par arrêté du commissaire, approuvant les statuts de l'association syndicale, est transférée de plein droit à la dite association syndicale » par cet arrêté ».

Il y a donc deux décisions successives prises toutes deux par le commissaire à la reconstruction ; la première, fixant le périmètre syndical, qu'il y a intérêt d'ailleurs à étendre largement dès l'origine afin d'éviter la nouvelle enquête qu'un agrandissement ultérieur rendrait nécessaire ; et, la seconde, désignant les immeubles sinistrés dont les propriétaires deviendront membres obligatoires de l'association syndicale. Le premier arrêté fixant le périmètre nomme en même temps le directeur de l'association lequel rédigera les statuts.

Le deuxième arrêté du commissaire, approuvant les statuts de l'association, arrête la liste de ses membres, nominativement désignés (1).

(1) Cet arrêté contient notamment une liste des membres de l'association, un état de terrains et immeubles bâtis dont la propriété doit être transférée de plein droit à l'association et le texte définitif des statuts.

1° *Le périmètre syndical* fixé par le commissaire entourera non seulement les zones à reconstruire, mais aussi les abords qui font l'objet de remaniements au titre de la reconstruction, et d'empiètements sur des immeubles encore intacts.

On en vient donc à considérer à l'intérieur du périmètre trois zones : la première, comprenant les terrains nus et les immeubles détruits ; la seconde, les immeubles à exproprier ; enfin, la troisième, les immeubles non sinistrés, ni expropriés et par conséquent exclus des opérations de remembrement. Cette dernière zone comprenant les immeubles conservés intacts et s'incorporant au plan de reconstruction de l'îlot.

2° *Les membres* de l'association syndicale seront :

a) En premier lieu les propriétaires des terrains nus et des immeubles sinistrés compris dans l'enceinte périmétrale ; ceux-là sont membres obligatoires et de droit. En ce qui concerne les terrains nus, c'est par nécessité technique qu'ils sont astreints à participer à l'opération de remembrement, mais, bien entendu, leurs propriétaires seront exclus de l'association syndicale de reconstruction. Ces derniers recevront, après remembrement, un terrain sur lequel il ne seront pas tenus de construire.

Quant aux propriétaires d'immeubles sinistrés, ils peuvent échapper à cette obligation en faisant connaître leur décision de ne pas reconstruire (auquel cas le commissaire, rappelons-le, peut s'approprier le terrain pour sa valeur vénale 1939) ;

b) En second lieu, les propriétaires cédants ou expropriés, visés par l'article 11, n° 4, de la loi du 12 juillet, qui demanderont à être incorporés à l'association syndicale dans le périmètre de laquelle se trouverait compris leur immeuble exproprié ;

c) Enfin, pourraient encore, pensons-nous, être admis à faire partie de l'association les propriétaires sinistrés isolés ou les propriétaires expropriés hors du périmètre syndical à qui le commissaire, plutôt que de leur affecter un terrain de remplacement, donnerait l'autorisation de participer aux opérations de remembrement.

Indiquons, dès maintenant, que les associations syndicales, quoique la loi les ait dotées d'organes qui sembleraient reconnaître à leurs membres un certain pouvoir de décision, sont, en fait, entièrement entre les mains du commissaire à la reconstruction, par l'intermédiaire du directeur, nommé par lui et chargé d'exécuter ses instructions.

100. -- Le transfert de propriété des immeubles au profit de l'association. Dès la fixation, par le commissaire, du périmètre syndical, la loi prescrit une enquête auprès du public

ayant pour objet, non pas d'apprécier l'opportunité de la constitution de l'association, mais d'établir exactement les droits de propriété sur les immeubles soumis au remembrement.

Cette enquête est ouverte par le préfet qui, dans les cinq jours de la notification du commissaire, nomme un commissaire enquêteur, désigne la mairie où seront déposées les pièces nécessaires à l'enquête et avertit les intéressés qu'ils peuvent, en faisant connaître leur intention de ne pas reconstruire, ne pas faire partie de l'association syndicale. L'enquête est notifiée administrativement aux propriétaires et des mesures conservatoires sont prises pour les absents, incapables, etc... (1). Une publicité par affiches et insertions est, en outre, organisée. Les intéressés sont invités à consigner, sur un registre spécial tenu, à la mairie, leurs observations relativement au droit de propriété des immeubles compris dans le périmètre syndical. Dès la clôture de l'enquête par le commissaire enquêteur, les statuts établis par le directeur de l'association sont transmis avec les résultats de l'enquête au commissaire à la reconstruction qui arrête la liste des membres de l'association et approuve les statuts.

Le dossier de l'association comprend donc : a) la délimitation du périmètre ; b) un état parcellaire des terrains à remembrer comportant le nom et l'adresse des propriétaires, ainsi que la situation et la contenance des immeubles ; c) une liste alphabétique des propriétaires, facilitant les recherches.

L'association syndicale se voit alors transférer la propriété des terrains à remembrer selon des modalités qui varient avec la provenance des terrains et qui sont les suivantes :

1^o A sa naissance même, l'association reçoit la propriété des terrains nus et des immeubles bâtis totalement ou partiellement détruits par actes de guerre compris dans le périmètre syndical et désignés par le commissaire. Ce transfert résulte de plein droit de l'arrêté du commissaire approuvant les statuts de l'association, sans qu'il soit besoin d'un transfert spécial et sans que les propriétaires aient besoin d'y consentir. L'arrêté du commissaire est transcrit au bureau des hypothèques.

Le caractère automatique de ce transfert n'est, toutefois, pas absolu et il existe deux catégories d'immeubles sinistrés qui peuvent y échapper. Ce sont :

a) Les immeubles dont les propriétaires ont fait connaître

(1) Voir *infra* troisième partie, chapitre I^{er}, les mesures prises à l'égard des incapables.

leur décision de ne pas reconstruire et qui se sont ainsi exclus de l'association. Leur terrain fera presque toujours l'objet d'une acquisition par le commissaire qui le rétrocèdera ensuite à l'association (2^e modalité ci-après).

b) Les immeubles qui ont été endommagés et réparés avant la constitution de l'association au moyen des textes sur la réparation rapide (lois des 5 août et 9 février) et que le commissaire décide de conserver intacts et d'incorporer, sans les exproprier, au plan d'aménagement de l'ilot.

Cette double réserve explique que le membre de phrase « et désignés par l'arrêté du commissaire » s'appliquant aux immeubles, ait été ajouté par la loi du 7 octobre 1942 au texte primitif de l'article 24 de la loi du 12 juillet.

2^o D'autre part, nous avons vu que le commissaire acquiert, pour le compte de l'Etat, certains terrains nus et immeubles intacts nécessaires au remembrement. Ces terrains et bâtiments sont rétrocédés à l'association par le commissaire.

Il aurait été concevable d'accorder à l'association syndicale, établissement public, la faculté d'acquérir ou d'exproprier pour son propre compte. Mais cela n'eût pas dispensé de conférer au commissaire le droit d'expropriation dont il peut user pour d'autres fins que celles communes aux associations syndicales ; il a donc été jugé plus simple de confier au commissariat, seul, la mission de procéder à toutes les expropriations utiles. Cette unification évite la multiplicité des procédures, et la rétrocession par le commissaire à l'association ne présente pas de grosses difficultés.

Remarquons que l'acquisition amiable ou l'expropriation peuvent avoir lieu aussi bien avant qu'après la constitution de l'association syndicale et insistons sur ce fait que, même compris dans le périmètre syndical, tous les immeubles non sinistrés doivent être ou bien acquis à l'amiable par le commissaire, ou bien expropriés par lui au moyen de la procédure accélérée du décret du 30 octobre 1935 (la déclaration d'utilité publique résultant de la seule approbation du plan d'aménagement et de reconstruction) pour être ensuite rétrocédés par lui à l'association syndicale.

Pour les terrains nus, la procédure d'expropriation, puis de rétrocession, vise plus spécialement les terrains de compensation que le commissaire recherchera dans les quartiers éloignés de la zone sinistrée. Car, pour les terrains voisins du périmètre syndical, il est plus simple que le commissaire les englobe directement dans ce périmètre, ce qui en transférera la pro-

priété immédiatement au profit de l'association, évitant ainsi une double mutation.

Le transfert de propriété résultant de la rétrocession est également soumis à transcription.

3^o Enfin, les voies anciennes peuvent être remplacées par des voies nouvelles. Nous avons vu (*Supra* n^o 96) que l'article 10 de la loi du 12 juillet permet au commissaire de reprendre gratuitement tout ou partie des terrains primitivement affectés à la voirie locale, à charge de remettre aussi gratuitement aux collectivités intéressées tout ou partie de l'assiette des voies nouvelles à établir.

Eh bien, l'association syndicale se voit transférer la propriété des terrains primitivement affectés à l'ancienne voirie, au fur et à mesure de la mise en service des voies nouvelles. Ce transfert s'opère par arrêtés spéciaux du commissaire à la reconstruction, soumis à la formalité de transcription.

101. Le classement et l'évaluation des terrains à remembrer.

— L'association syndicale a ainsi été mise en possession dans son périmètre d'action, de tous les terrains et bâtiments sur lesquels doivent porter ses opérations. Voilà pour l'élément surface.

Mais un autre élément intervient dans toute opération de transfert de propriété, c'est la notion de valeur. À quel prix l'association syndicale acquerra-t-elle les immeubles à remembrer ?

Le paragraphe 4 de l'article 24 stipule que « le prix de chaque terrain ou immeuble bâti, acquis par l'association syndicale, est fixé par le commissaire à la reconstruction sur la proposition du comité départemental de la reconstruction et sous réserve du recours prévu à l'article 27 » (il s'agit du recours devant la commission spéciale).

La position de ce paragraphe, après les trois alinéas visant les trois modes de transfert de propriété au profit de l'association, dont nous venons de parler, semble indiquer que ses dispositions sont applicables quelle que soit la façon dont l'association syndicale est devenue propriétaire, et que le commissaire prend toujours une décision fixant le prix de chaque immeuble acquis par l'association (il serait plus exact de dire « transféré à l'association »).

1^o Cette procédure de fixation du prix s'applique sans difficulté aux terrains et immeubles sinistrés, transférés de plein droit par l'arrêté originaire du commissaire, et c'est spécialement aux propriétaires de ces immeubles qu'est ouvert le re-

cours devant la commission spéciale (recours que les propriétaires des autres immeubles rétrocédés à l'association ont eu le loisir d'exercer lorsqu'ils ont été dépossédés par le commissaire au cours de l'opération distincte et préalable d'acquisition par ce dernier).

L'arrêté du 10 novembre 1941, article 42, rend obligatoire, pour la détermination de ce prix, la consultation du directeur départemental de l'Enregistrement et des Domaines et, par renvoi, aux procédés d'évaluation de l'article 10 de la loi du 12 juillet indique que le prix en question « correspond à la valeur vénale calculée au 1^{er} septembre 1939 ». La concordance est ainsi établie avec la valeur vénale 1939 retenue pour toutes les expropriations faites directement par le commissaire.

Ce travail d'estimation est très délicat et exige l'intervention d'experts qualifiés ; l'honnêteté même de la loi repose sur des appréciations sérieuses.

Le prix ainsi fixé, son montant est porté au crédit du compte ouvert à chaque associé au sein de l'association syndicale. L'associé devient alors titulaire d'un droit de créance. La loi, après avoir voulu (loi du 12 juillet) créer, en représentation de ce droit un titre spécial, qu'elle assimilait aux anciennes actions immobilisées de la Banque de France, a abandonné cette idée assez originale et se contente actuellement (loi du 7 octobre 1942) de préciser que la créance de chaque associé sur l'association syndicale a tous les caractères juridiques de l'immeuble cédé ou exproprié. Nous reviendrons ultérieurement sur ce point (*Infra* III^e partie, 4^e chapitre).

2^o En ce qui concerne, maintenant, les immeubles qui ont été acquis ou expropriés par le commissaire et que ce dernier rétrocède à l'association syndicale, peut-on dire vraiment que le commissaire fixe le prix ? Cela semble moins certain. Sans doute, en cas d'acquisition amiable ou dans certains cas particuliers d'expropriation de terrains nus, le prix d'acquisition est (art. 10, loi du 12 juillet) également fixé par lui sur la proposition du comité départemental de la reconstruction. Mais, dans les cas où la commission arbitrale d'évaluation, instituée par le décret-loi du 8 août 1935, est appelée à prononcer l'expropriation et à fixer le montant de l'indemnité, il semble que, le plus souvent, la transmission de propriété s'opérera au profit de l'association, moyennant le prix exact que l'acquisition ou l'expropriation a coûté à l'Etat. C'est alors pour une valeur égale aux indemnités d'expropriation fixées séparément pour le terrain nu et pour les bâtiments que l'immeuble rétrocédé entrera dans le patrimoine de l'association. Mais ce procédé

d'évaluation n'est pas imposé au commissaire qui a le droit de fixer un prix de rétrocession différent. C'est du moins ainsi que nous concevons le mécanisme de la loi.

Cette méthode nous semble présenter un autre avantage : on sait que la commission arbitrale d'évaluation du décret de 1935, lorsqu'elle est appelée à intervenir, fixe le prix d'expropriation d'après la valeur au jour de sa décision. Les autres immeubles acquis par l'association sont, au contraire, estimés d'après leur valeur au 1^{er} septembre 1939. Eh bien, le commissaire pourra, en rétrocédant les immeubles expropriés à l'association, sur la base de la valeur vénale 1939, unifier toutes les valeurs d'apport.

C'est alors l'Etat qui fera les frais de la différence.

Toutes ces questions devront, d'ailleurs, être mises au point, car le défaut de précision des textes réduit souvent le lecteur aux hypothèses. Il semblerait, par exemple, nécessaire et équitable que si le propriétaire d'un immeuble bâti exproprié est admis à entrer dans l'association syndicale, après fixation par la commission arbitrale d'évaluation de la double indemnité prévue pour les bâtiments et pour le terrain, ce propriétaire ne reçoive pas (sous forme d'inscription en crédit à son compte) ces valeurs d'estimation actuelle, mais seulement un prix révisé sur la base de la valeur 1939, comme les autres propriétaires sinistrés. Et cela, pour la raison toute simple que le terrain qui sera attribué audit propriétaire par l'opération de remembrement sera estimé d'après la valeur vénale de 1939 (voir n° 103 ci-après). On souhaiterait donc que, dans le cas d'admission du propriétaire exproprié au sein de l'association, ce soit le prix de rétrocession fixé par le commissaire, et non pas le montant des indemnités d'expropriation qui figurât au compte du nouvel associé.

Examinons, maintenant, une autre question : comment l'association syndicale se libérera-t-elle de ce prix de rétrocession ?

Lorsque le propriétaire cédant ou exproprié a demandé et obtenu l'autorisation de construire un immeuble de remplacement, de sorte qu'il est devenu membre de l'association syndicale, la solution est simple : le commissaire n'a pas payé de prix, l'association n'a pas à en rembourser.

Il y a en somme, comme dans le cas précédent, apport du nouvel associé à l'actif commun beaucoup plus qu'une véritable vente. L'opération se fait au moyen d'une simple écriture sur les registres de l'association : le montant du prix de cession ou de l'indemnité d'expropriation est porté au crédit du compte

ouvert au profit du nouvel associé dans les livres de l'association.

Mais si, au contraire, le commissaire a dû payer ou consigner son prix d'acquisition ou d'expropriation, l'association syndicale doit lui rembourser ce prix. Elle ne peut alors le faire qu'au moyen d'une avance ou d'une subvention que lui consentira le commissaire. C'est, en quelque sorte, l'Etat qui se paiera lui-même.

3^o Enfin, la propriété des terrains affectés primitivement à la voirie publique sera transférée au profit de l'association dans les conditions de prix identiques à celles qui auront présidé à la reprise de ces terrains par l'Etat.

Si cette reprise a eu lieu gratuitement, ce qui sera le cas le plus général, l'attribution à l'association sera gratuite ou plutôt s'effectuera sans contre-partie d'argent, mais à charge par l'association d'abandonner également gratuitement à la collectivité locale le sol des voies nouvelles au fur et à mesure de leur mise en service.

Si la reprise du sol des voies anciennes a eu lieu, au contraire, à prix d'argent, il y aura véritable rétrocession, comme dans le cas examiné sous le n^o 2 ci-dessus.

En résumé, l'ensemble des terrains à remembrer attribués à l'association syndicale (à l'exception du sol de la voirie) est estimé, qu'il y ait transfert automatique ou expropriation suivie, de rétrocession sur la base de la valeur vénale au 1^{er} septembre 1939. C'est la valeur d'apport étalon qui est en somme relativement facile à déterminer.

102. — Le calcul des surfaces à redistribuer et le plan de l'ilot. — Les deux éléments de bases dont nous venons de parler : contenance d'application et valeur vénale 1939, servent à déterminer les caractéristiques de l'état ancien, c'est-à-dire des prétentions en surface et en valeur à satisfaire, compte tenu : a) des propriétaires qui ont renoncé à reconstruire ou déclaré vouloir reconstruire hors du périmètre syndical ; b) des surfaces et valeurs d'apports des immeubles appartenant à des services publics.

A de très rares exceptions, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, on ne pourra redistribuer qu'une surface inférieure à la surface ancienne. Les surfaces manquantes représentent les terrains de compensation à rechercher dans le cadre du plan d'aménagement. C'est souvent à ce moment que le commissaire devra acquérir ou exproprier les terrains de remplacement qu'il rétrocèdera à l'association syndicale.

Le choix de ces terrains devra être judicieux et fait en accord avec la ville et les souhaits des sinistrés eux-mêmes, à qui le nouveau quartier est destiné.

Enfin, avant de procéder à la redistribution parcellaire proprement dite, une question de pure technique architecturale doit être étudiée, c'est celle du plan-masse et de la structure intérieure de l'îlot : il faut, en effet, donner aux terrains une conformation telle que les surfaces à construire s'intègrent parfaitement dans la masse de l'îlot à remembrer. Il s'ensuit que les dimensions des parcelles ne peuvent pas être quelconques.

Celles-ci seront conditionnées : d'une part, par les règlements et les habitudes locales et, d'autre part, par la forme des îlots. Il faut donc connaître, au préalable, la maison type, déterminée elle-même par les désirs, les possibilités, les préférences et les tendances des habitants dont la consultation est indispensable.

Cette étude des maisons et immeubles types permettra de déterminer la profondeur de base des constructions, ainsi que la largeur minima des façades, en dehors de laquelle il sera impossible de réaliser « une capacité de logement en rapport avec le coût normal de reconstruction ».

Questions techniques encore, sur lesquelles nous ne pouvons nous étendre et que nous ne ferons qu'indiquer, sont celles relatives à l'emplacement et la surface à accorder aux services publics, aux façades à réserver aux magasins et boutiques, enfin, à l'aménagement intérieur des îlots en squares intérieurs, ou en jardins particuliers ou, encore, en cours intérieures en partie individuelles et en partie communes.

103. — L'établissement du plan de remembrement. Les propriétaires auront d'abord été classés par îlot. Ce premier classement tiendra compte de la répartition des nouvelles zones de commerce, des professions exercées et des situations anciennes quant à l'emplacement.

Les propriétaires d'immeubles, dont la valeur d'apport est trop réduite pour permettre l'octroi d'un emplacement offrant des possibilités de construction satisfaisantes, pourront être appelés à reconstruire dans un terrain de compensation, ou à constituer, avec d'autres, une société immobilière.

La répartition provisoire peut alors être faite. Elle est l'œuvre du directeur de l'association assisté du bureau. Elle doit être inspirée par les principes suivants :

a) Il faut redonner non pas une surface de construction équivalente, mais une surface utilisable équivalente ;

b) La surface totale de planchers à laquelle le sinistré peut

prétendre et le nombre d'étages autorisé par le programme des servitudes conditionnent la surface de l'immeuble à reconstruire ;

c) La profondeur de l'immeuble à reconstruire, donnée par le plan de masse de reconstruction, et sa surface conditionnent la largeur du lot à attribuer ;

d) Une fois réparties les surfaces à bâtir, on cherchera à répartir les terrains intérieurs sur lesquels s'installent les dépendances (1).

Le projet de remembrement provisoire est soumis par le directeur de l'association au délégué régional du commissaire à la reconstruction qui en saisit le préfet. Celui-ci, après avis du comité départemental de la reconstruction, autorise, s'il le juge bon, le report sur le terrain d'un piquetage provisoire destiné à figurer les limites des nouvelles parcelles (Art. 43 de l'arrêté du 10 novembre 1941).

Ce projet est ensuite soumis à enquête.

Le dossier déposé à cet effet à la mairie comprend :

1° Un plan parcellaire des terrains à remembrer, avec indication des classes de valeurs ;

2° Le plan de remembrement projeté, avec rappel des voies, places, jardins à créer ;

3° Le plan parcellaire des terrains, tel qu'il résulte du remembrement projeté, avec indication de la valeur de chaque parcelle ;

4° Un tableau comparatif de la valeur des nouvelles parcelles à attribuer à chaque associé avec celle des terrains qui lui appartenaient et dont le prix figure au crédit de son compte aux registres de l'association syndicale.

Quelle sera la valeur assignée aux nouvelles parcelles ?

L'avant-dernier alinéa de l'article 24 de la loi du 12 juillet précise que « chaque propriétaire reçoit, après remembrement, un terrain ou une part indivise dans la propriété d'un terrain dont le prix est fixé sous réserve du recours prévu à l'article 27 (devant la commission spéciale) par le commissaire à la reconstruction et porté au débit du compte visé ci-dessus ».

C'est donc encore le commissaire qui fixe la valeur du terrain attribué. Cette valeur ne peut être, par analogie avec la valeur qui a servi de base à la dépossession du propriétaire, que la valeur vénale calculée au 1^{er} septembre 1939.

(1) Tous ces renseignements techniques nous sont fournis par la belle étude publiée dans le n° 73, de décembre 1941, de la revue *Urbanisme*.

Mais l'estimation des terrains à rétrocéder sur la base de cette valeur vénale 1939 est très délicate à fixer : il s'agit, en effet, d'apprécier la plus-value acquise par des terrains mieux conformés, situés sur des rues plus larges, mieux ensoleillées, mieux situées, etc... Ce travail complexe, qui exige compétence et jugement, conditionnera en grande partie le succès du remembrement auprès du public.

Insistons sur ce point que, seule, la valeur vénale doit être retenue à l'exclusion de la valeur de préférence ou d'agrément.

L'opération de débit du compte ouvert à l'associé sur les livres de l'association n'appelle pas de commentaires ; elle est l'inverse de celle effectuée lors de la dépossession. La compensation ne sera en général pas absolue ; la différence en plus ou en moins sera reportée et viendra en compte sur les autres opérations financières à réaliser par l'association pour chacun de ses membres lors de la reconstruction.

Pendant le délai d'enquête, laquelle s'accompagne de la publicité habituelle par voie d'affiches et d'insertions, les intéressés sont admis à présenter leurs observations, à la suite desquelles le directeur notifie sa décision. S'il y a lieu, la commission spéciale statue sur les litiges.

104. — La redistribution des terrains et le transfert de propriété. — Lorsque le projet de remembrement est définitivement établi, après solution des difficultés éventuelles, le commissaire à la reconstruction, après avis du préfet et du comité départemental, prononce la clôture des opérations et arrête le plan de remembrement.

C'est la décision de clôture prise par le commissaire qui transfère aux associés la propriété des terrains rétrocédés. Les terrains affectés à la voirie publique sont également incorporés par cette décision au domaine public des collectivités intéressées.

Si certains associés ont constitué entre eux une société immobilière, celle-ci devient propriétaire des terrains remembrés. La loi ne donne aucune précision sur la façon dont seront réglés les droits des indivisaires ; il faut supposer que les règles du droit commun leur seront applicables, ce qui provoquera parfois des situations confuses. Nous pensons que, sur ce terrain indivis, pourra être édifié soit un immeuble également indivis, soit un immeuble soumis au régime de la copropriété divisée défini par la loi de 1938 (Appartements individuels).

L'opération du remembrement peut avoir pour résultat d'attribuer à un ancien propriétaire de plusieurs parcelles dis-

tinctes un terrain unique de plus grande contenance à condition, toutefois, que les droits réels grevant les anciennes parcelles puissent être lotis sur la parcelle unique remembrée.

La décision de clôture est affichée par les soins du préfet dans toutes les communes sur le territoire desquelles s'étend le périmètre de l'association.

Les résultats de remembrement sont incorporés dans les documents cadastraux, conformément aux dispositions des décrets des 30 octobre 1935 et 1^{er} septembre 1936, articles 16 à 18, lesquelles prévoient notamment la mise à jour de ces résultats au point de vue fiscal et, si le remembrement est important, la réfection générale du cadastre de la commune. C'est le directeur de l'association qui transmet les pièces nécessaires aux administrations intéressées (Contributions directes, cadastre, enregistrement).

Nous verrons, dans la troisième partie, comment sont conservés les droits réels profitant aux tiers, et comment ils sont reportés sur les immeubles remembrés.

Enfin, l'opération de remembrement est rendue définitive et opposable aux tiers par la formalité de la transcription au bureau des hypothèques. A cet effet, le directeur de l'association transmet au conservateur deux expéditions de la décision de clôture du remembrement. Des extraits de la transcription peuvent être délivrés à tout intéressé.

Ve SECTION.

La reconstruction des immeubles et les associations syndicales de reconstruction.

105. — Caractères généraux de la reconstruction par les associations syndicales. — Le remembrement terminé, la reconstruction peut être entreprise. Elle le sera, suivant les cas, soit par les propriétaires eux-mêmes opérant isolément, soit au moyen d'une association syndicale qui pourra être l'association qui a déjà procédé au remembrement ou une nouvelle. Nous rappelons que c'est le commissaire à la reconstruction qui en décide.

Ainsi, le fait qu'une association syndicale ait procédé au remembrement des terrains ne met pas obstacle à ce que le propriétaire reconstruise isolément, si le commissaire en décide ainsi (Art. 25 de la loi du 12 juillet).

Les règles d'ordre général que nous avons indiquées plus

haut, relativement aux modalités de reconstruction des immeubles isolés (*Supra* n° 83) et aux disciplines imposées aux architectes (n° 86), sont évidemment applicables à la reconstruction poursuivie par les associations syndicales. Il en est de même des servitudes prévues par le programme d'aménagement. (n° 92).

On peut même dire que c'est surtout en vue de la reconstruction au moyen d'associations qu'ont été établies les dispositions caractérisant les zones d'habitations collectives et individuelles, le gabarit des immeubles, les espaces libres à ménager, et surtout les ordonnances d'architecture et les détails de style tendant à donner à chaque quartier un type régional défini.

Le rôle de l'architecte en chef de l'association sera à ce sujet primordial. C'est déjà ce personnage qui aura collaboré avec le directeur de l'association pour l'étude dont nous avons parlé du plan-masse de l'îlot et de la répartition des dépendances de l'immeuble à reconstruire. Lors de l'établissement des projets de reconstruction, il devra guider ses confrères constructeurs pour que chaque bâtiment s'intègre parfaitement dans le projet d'ensemble, tout en restant dans la limite des possibilités financières des propriétaires intéressés.

La reconstruction collective des associations syndicales permet, en effet, une sorte de « remembrement des volumes » complétant le remembrement des terrains, en même temps qu'elle apporte à tous les propriétaires les avantages de la coopération sur le plan moral comme sur le plan technique et matériel. Elle permet de satisfaire au mieux aux exigences esthétiques les plus désirables.

Quant à l'architecte reconstruteur, qui est en contact direct et étroit avec le propriétaire sinistré, c'est à lui qu'il appartient d'interpréter les besoins de son client dans le cadre des directives du projet d'aménagement, de le convaincre, quand il faudra, pour l'acheminer vers les bonnes solutions : haute mission dans la grande tâche solidaire de la reconstruction.

C'est à son usage que les services du commissariat ont établi des séries types de construction. Le territoire français atteint par les destructions de guerre a été divisé en douze régions, comprenant chacune cinq ou six départements. Dans chaque région ont été envisagés des types d'habitations moyennes, à caractères plus ou moins définis. Ces séries seront utilisées pour la fixation du coût normal de reconstruction, qui sert de base à la participation financière de l'Etat, mais leur établissement correspond aussi au souci du législateur de développer et

d'étendre la notion du style régional dont les associations de reconstruction doivent être les protagonistes.

106. — Les associations syndicales de reconstruction. — L'association syndicale chargée de la reconstruction est, soit la même association qui a fait le remembrement ce qui semble devoir être le cas le plus pratiqué, soit une nouvelle association. La première solution paraît la plus simple, puisque la personne morale, déjà constituée et organisée, ne fait alors que continuer sa tâche. De plus, les reliquats créditeurs ou débiteurs des comptes courants de ses membres sont purement et simplement repris. Il n'y a pas à régler les questions qui peuvent être complexes et dont la loi n'a pas parlé du passage de l'ancienne association à la nouvelle.

Mais les avantages de ce procédé n'existent que si la reconstruction peut être entreprise dès la clôture des opérations de remembrement, ce qui ne sera pas toujours possible, d'une part, en raison de la pénurie de matériaux, et, d'autre part, parce que l'ouverture de la période de reconstruction conditionne le dévouement de ses travaux, alors que les opérations de remembrement préalables peuvent commencer avant la décision d'ouverture.

Quoiqu'il en soit, les travaux sont effectués de la même manière par l'une ou l'autre forme d'associations. Ajoutons, d'ailleurs, que si le commissariat a organisé déjà quelques associations de remembrement qui fonctionnent actuellement, il n'en est pas de même des associations de reconstruction qui n'existent encore que dans les textes.

Sans entrer, dès maintenant, dans le détail de l'organisation interne et des opérations financières de l'association syndicale de reconstruction, que nous étudierons au cours de la troisième partie, indiquons néanmoins ceci :

L'association de reconstruction comprend les mêmes organes que l'association de remembrement, c'est-à-dire une assemblée générale, un bureau et un directeur, lui-même assisté de l'architecte en chef. Le directeur exerce, sous l'autorité directe du commissariat, un pouvoir presque absolu.

Au point de vue financier, et en dehors de son budget propre, l'association a ouvert des comptes pour chacun de ses membres. Au crédit de chaque compte figure (outre, s'il y a lieu, le reliquat créiteur soldant pour l'intéressé l'opération de remembrement) : 1^o le montant de la participation financière de l'Etat ; 2^o les apports personnels du sinistré représentant, soit des capitaux propres, soit le produit d'un emprunt. Au dé-

bit figure le coût de la reconstruction réel de l'immeuble construit pour le compte du sinistré (et, s'il y a lieu, le déficit du compte de remembrement).

Il est bien évident que crédit et débit du compte devront s'équilibrer exactement avant le début des travaux de façon que le directeur puisse arrêter ses plans (Art. 54 *in fine* de l'arrêté du 10 novembre 1941).

Le propriétaire, membre de l'association syndicale, a, comme le sinistré reconstruisant isolément, le choix entre deux solutions (1) :

Ou bien, limiter son effort à la participation financière de l'Etat, représentant une quote-part du coût de reconstruction de l'immeuble détruit, ce qui ne lui permettra de reconstruire qu'un immeuble nouveau d'une surface utilisable inférieure à celle de l'ancien.

Ou bien, faire reconstruire un immeuble d'importance égale ou supérieure à celle de l'immeuble détruit, en comblant de ses deniers la différence entre le coût réel de reconstruction et le montant de l'allocation de l'Etat.

Cette faculté est expressément reconnue par l'article 25 de la loi du 12 juillet qui indique « le montant de la participation de l'Etat et *éventuellement* des apports personnels est porté au crédit », etc... Le même article précise, ce qui n'était pas superflu, « que le coût de reconstruction de l'immeuble réelle-
« ment reconstruit doit être au moins égal au total de la parti-
« cipation financière de l'Etat, et du solde du compte de re-
« membrement si celui-ci est créateur ». Le sinistré ne peut donc jamais, au terme de l'opération globale de reconstruction, recevoir d'argent liquide, même si le terrain, qui lui a été attribué lors du remembrement, est d'une valeur moindre que son ancien terrain. La soulte lui revenant doit être employée par lui dans la reconstruction de l'immeuble bâti.

107. — L'exécution des travaux. — C'est l'association syndicale qui fait établir les plans de reconstruction. L'article 54 de l'arrêté du 10 novembre 1941 précise que cette mission incombe au directeur de l'association, qui doit tenir compte à

(1) Rappelons que ce choix n'est pas ouvert au cessionnaire des droits d'un sinistré, lequel est tenu de reconstruire un immeuble de remplacement d'une surface utilisable au moins égale à celle de l'immeuble détruit (Art. 9, loi du 12 juillet).

la fois des résultats du remembrement (ce qui est évident) et des ressources de chacun des associés.

La loi du 12 juillet 1941 (Art. 25 nouveau, modifié par la loi du 7 octobre 1942) a substitué aux mots : « le directeur fait établir les plans, etc... », l'expression « fait établir les dossiers de reconstruction des immeubles de remplacement ». Cette modification, qui signifie une extension du rôle de l'association correspondant, pensons-nous à la qualité de « mandataire des associés » qui lui a été conférée par l'arrêté du 10 novembre (Art. 59). Il s'agit, en effet, du dossier de reconstruction n° 2 sur le vu duquel le commissaire arrête définitivement le montant de la participation financière de l'Etat (1).

C'est le directeur de l'association qui se substitue, par conséquent, aux propriétaires sinistrés, pour l'établissement des dossiers individuels qui tendent à la fixation définitive des allocations. Comme l'article 13 de la loi du 12 juillet ouvre au sinistré contre cette décision un recours devant la commission centrale de la reconstruction, faut-il conclure de l'association des termes précédents que c'est au directeur de l'association en qualité de mandataire, et non plus au propriétaire lui-même qu'il appartient de présenter le recours ?

Pareille interprétation, pour possible qu'elle soit, serait à nos yeux excessive. Nous avons indiqué que le directeur de l'association est en quelque sorte l'agent du commissaire par qui il est nommé. Charger ce dernier de soutenir et présenter les recours contre les décisions du délégué régional du commissaire serait un procédé choquant qui ruinerait en grande partie l'efficacité de la garantie offerte au propriétaire.

Nous ne pensons pas que le législateur ait voulu cela : il semble donc que, si c'est au directeur de l'association qu'incombe le soin de préparer les dossiers administratifs individuels, conformément aux modèles arrêtés par le commissaire, c'est en dernier lieu au propriétaire intéressé lui-même qu'est laissé le droit d'en appeler devant la juridiction suprême. Reconnaissons, d'ailleurs, qu'il sera malaisé au propriétaire d'étayer une réclamation fondée sur un dossier qui aura été établi en dehors de lui. Quelle que soit l'interprétation qu'on lui donne, la loi a ainsi créé une situation confuse qui n'est pas à l'abri de la critique.

L'article 25 de la loi du 12 juillet stipule, en outre, que, pour

(1) Pour les questions de procédure de la fixation de cette participation financière, voir ci-après III^e partie, II^e et IV^e chapitres.

L'établissement des dits dossiers de reconstruction, le directeur doit consulter les intéressés qui peuvent en demander la modification. Le même article ajoute que, dans ce cas, les dossiers ainsi modifiés doivent être soumis à l'approbation du commissaire à la reconstruction. L'arrêté du 10 novembre est muet sur cette question. Il semble qu'il s'agisse plus particulièrement des plans de l'immeuble à reconstruire, dont le propriétaire, pour convenances personnelles, peut demander la modification, sans que ce changement de distribution puisse influencer en quoi que ce soit sur le montant de la participation financière de l'Etat. L'approbation du commissaire est jugée nécessaire pour lui permettre d'apprécier si les modifications envisagées ne s'écartent pas trop des normes admises par les services du commissariat, tant au point de vue esthétique qu'au point de vue surface habitable.

Les hommes de l'art et architectes qui seront chargés de l'exécution des travaux sont désignés par le commissaire sur la proposition du directeur de l'association. Cette mesure s'impose : le but de l'association est de permettre une étude et une exécution d'ensemble facilitant grandement la coordination et le règlement des travaux (organisation des chantiers, répartition des matériaux, de la main-d'œuvre, etc...). On ne comprendrait pas, par conséquent, que la loi permette l'étude et la conduite, dans un même ensemble par de nombreux architectes et entrepreneurs, de travaux isolés. Les propriétaires sinistrés perdent donc le choix de leur architecte. Tout laisse à penser qu'ils n'y perdront pas si le directeur sait faire appel aux hommes de l'art compétents. L'arrêté du 10 novembre 1941 précise, en outre, que les architectes constructeurs sont, pour toutes les opérations qui leur incombent, placés sous le contrôle du directeur de l'association lui-même, assisté de l'architecte en chef.

Les marchés avec les entrepreneurs sont passés par le directeur et contresignés par deux membres du bureau. Le procédé de l'adjudication est appelé à être généralement adopté, il n'est pas obligatoire. Les paiements sont, bien entendu, effectués par l'association syndicale.

Après achèvement des travaux, il est procédé à la réception de ceux-ci par les architectes constructeurs, en présence des propriétaires intéressés, du directeur de l'association assisté des membres désignés à cet effet par le bureau et de l'architecte en chef. Pour chaque immeuble, le procès-verbal de réception est signé par l'architecte constructeur, et par toutes les personnes dont la présence est requise comme il vient d'être

dit. Le commissaire a la reconstruction peut se faire représenter à cette opération.

La loi indique donc que le propriétaire signe le procès-verbal de réception, mais comme elle ne peut tout prévoir, elle n'a pas indiqué ce qui se passera si le propriétaire refuse de signer. Cette hypothèse se présentera quand les associations de reconstruction commenceront à fonctionner. Sans doute, faut-il supposer que son refus de signer sera constaté au procès-verbal et qu'il sera purement et simplement passé outre.

L'article 59 de l'arrêté du 10 novembre 1941 qui précise que l'association syndicale est, pour l'exécution des travaux de reconstruction, le mandataire des associés, prend soin, en effet, de stipuler que la dite association « n'encourt aucune responsabilité en cas de malfaçon, défaut ou vice de construction, et, d'une façon générale, à raison de l'exécution des travaux ».

Voici ce qu'écrivent à ce sujet MM. Renaud et Bucaille, dans l'étude sur « les dommages de guerre 1939-1940 », publiée dans le *Gazette du Palais*, nos des 4 et 5 mars 1942, 1^{re} colonne :

« Mais c'est peut être oublier qu'aux termes des articles 1992 et 1994 du Code civil le mandataire salarié répond de ses fautes, mêmes légères, et également de ceux qu'il s'est substitué.

« Dès lors, comment admettre que l'association syndicale, « nonobstant le texte protecteur de l'article 59, pourrait ne pas avoir à répondre des fautes de conception et d'exécution commises par ses architectes ?

« Singulier mandataire, d'ailleurs, que cette association syndicale à qui le mandant n'a pas d'ordre à donner et qui est « déclarée propriétaire pure et simple de la chose qui appartient « au mandant ! Situation juridique vraiment nouvelle ! »

Eh oui, l'ironie des commentateurs se conçoit. Ayant à faire face, au moyen des textes d'exception et sous le contrôle, d'ailleurs, non pas des tribunaux civils de droit commun, mais d'une juridiction spéciale, à une situation absolument nouvelle, l'association syndicale de reconstruction obéit à des règles *sui generis* qui trouvent leur justification dans le caractère exceptionnel des besoins à satisfaire. On comprend fort bien, pratiquement, que l'association, personne morale, soit déchargée de la responsabilité des vices cachés. La responsabilité peut seulement incomber aux architectes et entrepreneurs et au directeur, véritables maîtres des chantiers.

Mais il est fort maladroît, pour qualifier des situations de fait anormales, d'employer des expressions juridiques qui ont acquis, dans la terminologie du droit, une signification précise.

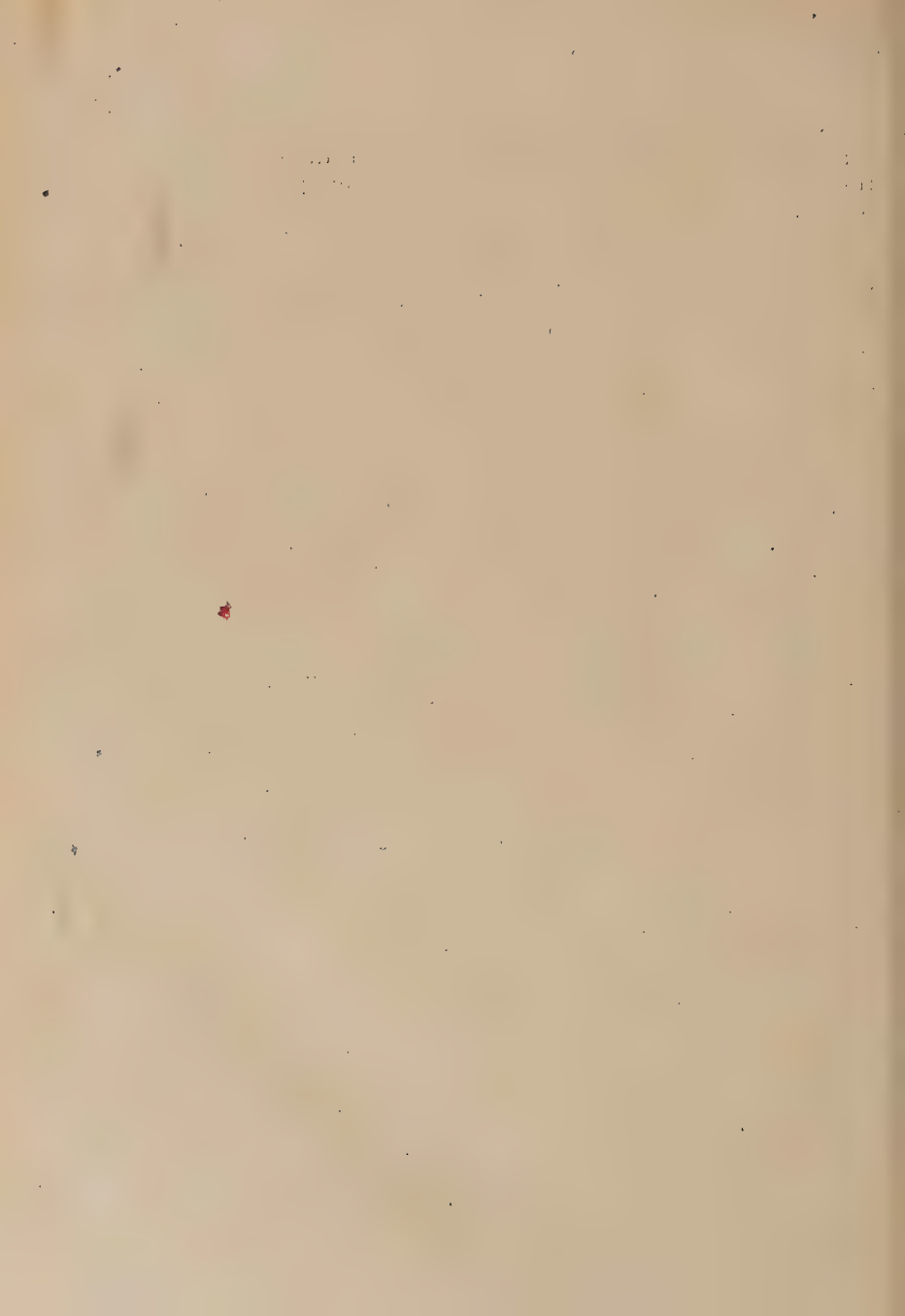
L'assimilation sommaire et trop simpliste du rôle de l'association à la fonction d'un mandataire risque plus d'embrouiller les concepts que de clarifier la situation (1).

Nous ferons, toutefois, une remarque à propos de la virulente critique de MM. Renaud et Bucaille : c'est qu'ils semblent avoir perdu de vue que l'article incriminé ne confère à l'association la qualité de mandataire des propriétaires sinistrés qu'à l'occasion de l'exécution des travaux. Il est donc inexact de prétendre que, pour les opérations de remembrement, l'association est mandataire de ses membres et, qu'à ce titre, il est choquant de la déclarer propriétaire des immeubles appartenant à ses prétendus mandants.

Pour préciser le rôle général que joue l'association syndicale de reconstruction, nous dirons plutôt qu'elle est investie d'une mission légale qui consiste à édifier, dans des conditions déterminées, des maisons ayant une destination précise et que, dans l'exécution de cette fonction, elle n'est pas plus le mandataire des associés que les députés ne sont, au Parlement, les véritables mandataires de leurs électeurs.

Enfin, nous en terminerons avec les questions techniques soulevées par les associations syndicales de reconstruction, en indiquant que le commissaire à la reconstruction fait procéder, quand il le juge opportun, à la visite des travaux et que les délégués ont accès permanent sur les chantiers.

(1) Voir dans le même esprit l'assimilation, un peu rapide que la loi du 12 juillet avait établie entre la nature de la créance de l'associé contre l'association syndicale de remembrement en représentation de la valeur du terrain transféré et les anciennes actions immobilisées de la Banque de France. Par crainte des confusions que cette référence aurait fait naître, la loi du 7 octobre 1912 a supprimé ce paragraphe.



TROISIÈME PARTIE

L'organisation juridique et financière de la reconstruction

108. — Division et plan. — Nous avons vu, au cours de la première partie de cette étude, de quelles considérations philosophiques, sociales et économiques, s'inspirait la législation de la reconstruction immobilière. Dans la seconde partie, nous avons défini, sur le plan technique, l'organisation matérielle des chantiers qui vont s'ouvrir. Il nous reste à examiner les règles juridiques qui sont appelées à constituer le cadre de l'activité des différentes personnes concourant à la reconstruction, et les mécanismes financiers mis en œuvre par la loi.

Cette étude nous montrera l'adaptation faite, par le législateur, des figures traditionnelles de notre droit, aux conceptions économiques et aux procédés techniques absolument nouveaux qui président à la reconstruction : les questions de procédure viennent alors au premier plan. Nous verrons que, si les textes originaires les avaient quelque peu négligées, ces règles se précisent à mesure que l'expérience amène le législateur à modifier et compléter son œuvre.

Nous examinerons d'abord la condition des personnes appelées à bénéficier de l'aide de l'Etat, ce qui posera la question de leur capacité, de leur absence et de leur négligence et aussi du fonctionnement de cette personne morale qu'est l'association syndicale formée par un certain nombre de sinistrés (1^{er} chapitre).

Puis, au cours des deuxième et troisième chapitres, la fixation et le montant du concours financier de l'Etat, ainsi que les modalités de paiement des sommes consacrées à la reconstruction.

Un quatrième chapitre sera consacré à l'examen des procédures de mise en œuvre et d'exécution de la loi, des dispositions

prises pour la protection des droits des tiers et des recours juridictionnels ouverts aux propriétaires sinistrés contre les décisions des services du commissariat à la reconstruction ?

Enfin, dans le cinquième et dernier chapitre, nous ferons l'étude des prêts de réparation et de reconstruction accordés aux propriétaires sinistrés, sous un régime hypothécaire tout à fait nouveau, pour leur permettre de se procurer les fonds nécessaires à l'acquit de la fraction des dépenses de reconstruction non prise en charge par l'Etat.

CHAPITRE PREMIER

LES PERSONNES

Parce qu'elle prend en considération l'utilité de l'immeuble à reconstruire, plutôt que le préjudice subi par le patrimoine privé, la législation nouvelle tend à limiter l'influence qu'est susceptible d'exercer sur l'œuvre de reconstruction, la personnalité du propriétaire sinistré.

Pourtant, comme notre droit ne permet guère d'envisager l'immeuble indépendamment des titulaires des droits dont il est l'objet, force a bien été faite au législateur, à mesure qu'il complétait ses textes, de faire une part de plus en plus importante à la condition des personnes, comme élément même de la modalité de reconstruction. C'est qu'en effet, l'immeuble reconstruit n'est pas seulement une richesse nationale, il reste avant tout un bien privé qui entre dans un patrimoine particulier, pour demeurer soumis aux mêmes droits et obligations qui atteignent les autres biens immobiliers.

Après avoir indiqué les conditions de nationalité auxquelles la loi subordonne l'octroi du concours financier de l'Etat, nous étudierons la condition des personnes bénéficiaires des dispositions légales en trois sections qui seront respectivement consacrées : 1^o aux incapables ; 2^o à la représentation des propriétaires non présents et des propriétaires négligents ; 3^o enfin, à la prise en charge par les associations syndicales des droits et intérêts des propriétaires qu'elle groupe dans son sein.

109. — Conditions de nationalité. — Les textes originaux des lois des 9 février 1941 et 11 octobre 1940 n'avaient subordonné l'application de la loi à aucune condition de nationalité à la différence de la loi de 1919 qui prévoyait essentiellement l'indemnisation des citoyens français. On pouvait donc se demander si des étrangers, propriétaires en France d'immeubles sinistrés, étaient susceptibles d'invoquer le bénéfice des dispositions légales.

L'article 62 de la loi du 12 juillet 1941, sur la reconstruction est venu combler cette lacune. Et la loi du même jour, concernant la réparation rapide, précise que les dispositions du dit article 62 sont également applicables au régime de la réparation.

Aux termes de cet article, le bénéfice de l'admission aux dispositions légales concernant la reconstruction est réservé aux personnes physiques ou morales de nationalité française. Toute autre disposition eut été choquante, étant donnée la lourde charge que devront supporter les contribuables français pour réédifier les immeubles détruits.

Aux citoyens français sont assimilés :

1° Les sujets des territoires relevant de l'autorité des secrétaires d'Etat aux affaires étrangères et aux colonies, c'est-à-dire des ressortissants des colonies françaises et des pays placés sous le protectorat ou sous le mandat de la France. Faut-il conclure que le terme « sujet », employé dans la loi, exclut de l'assimilation les personnes morales, même si celles-ci sont constituées exclusivement de « sujets » susceptibles de bénéficier individuellement des faveurs de la loi.

On comprendrait mal cette distinction. Rappelons d'abord que la doctrine récente ne détermine plus la nationalité d'une société d'après la situation du siège social, mais d'après la nationalité des personnes qui en contrôlent le capital et la gestion. Il en résulte qu'une société ayant son siège même à l'étranger, mais dirigée et contrôlée par des Français détenant la majorité du capital est considérée comme française au regard de la législation française. A plus forte raison, une société répondant à ces conditions et dont le siège sera situé aux colonies sera-t-elle française, et, par là-même, appelée à bénéficier des dispositions des lois de reconstruction. Inversement, une société, dont le siège est en France, mais dont les capitaux et la direction effective sont entre les mains d'étrangers, sera exclue du bénéfice de la loi.

Mais que penser des sociétés constituées exclusivement avec des capitaux appartenant à des « sujets » coloniaux et contrôlée par ceux-ci ? Nous pensons, parce que c'est la seule solution qui ne choque pas la logique, que la jurisprudence du commissariat n'hésitera pas à lui accorder le bénéfice des dispositions de la loi.

2° Les étrangers servant ou ayant servi, ou dont l'un des descendants ou le conjoint sert ou a servi, au cours des hostilités, dans des formalisations militaires exclusivement françaises.

3° Les personnes physiques ou morales ressortissant des

pays avec lesquels des accords de réciprocité auraient été conclus.

Ces deux dernières dispositions se justifient par un simple souci d'équité et appellent peu de commentaires.

La loi de reconstruction ne contient aucune disposition privant les juifs des avantages qu'elle accorde et cela est fort légitime. Mais il résulte des lois d'exception fixant leur « statut » que les israélites ne peuvent conserver la propriété et la jouissance que de l'immeuble qu'ils habitent avec leur famille. Cet immeuble, s'il est détruit, bénéficiera directement au profit du propriétaire juif, de la participation financière de l'Etat qui sera versée entre les mains de ce dernier.

Pour les autres immeubles qui sont destinés à être vendus à la requête de l'administrateur qui les gère provisoirement, la participation de l'Etat sera versée entre les mains du dit administrateur qui devra l'employer à la réparation ou à la reconstruction.

L'intérêt essentiel de la question est, à notre avis, la conservation au profit de l'immeuble du principe de la participation de l'Etat, pendant la durée, selon toute vraisemblance provisoire, des mesures d'exception frappant les israélites.

I^{re} SECTION.

Les incapables.

Par le fait même qu'elle prend en considération, l'utilité de l'immeuble à reconstruire plutôt que l'indemnisation du préjudice subi par les patrimoines privés, la loi tend à limiter les répercussions qu'est susceptible de provoquer, dans la marche de la reconstruction, la personnalité du propriétaire sinistré.

S'agissant, toutefois, de l'exercice des droits appartenant aux incapables, ce sont, à défaut de dispositions spéciales édictées par les lois de reconstruction, les règles habituelles du droit civil en matière d'incapacité, qui régissent la question.

Ces règles reposant en grande partie sur la distinction fondamentale des biens meubles et immeubles, il importe, en premier lieu, de déterminer la nature mobilière ou immobilière des droits mis en œuvre à l'occasion de la reconstruction.

Nous aurons ensuite à examiner les dispositions particulières prévues par les lois de reconstruction pour la représentation des incapables et l'exercice de leurs droits. Les indications qui

figurent à ce sujet dans les textes sont très sommaires. Seules, les lois organisant le financement, par voie d'emprunts privilégiés, de la partie des dépenses de reconstruction non couverte par la participation de l'Etat, ont traité avec une certaine ampleur cette importante question. Nous verrons qu'il est possible, par analogie, d'en tirer des conclusions intéressantes pour l'ensemble des difficultés que soulève le problème des incapables en matière de reconstruction.

110. — Distinction du droit de reconstruire et du droit à participation. — Prenons le cas de l'incapable type : le mineur et supposons-le propriétaire d'un immeuble sinistré. L'exercice de ses droits va soulever, de prime abord, deux questions :

1^o Qui est qualifié pour décider de la reconstruction ou de la non reconstruction ?

2^o A supposer cette première question résolue affirmativement, qui suivra la reconstruction ? Dans la négative, qui touchera l'indemnité dite d'éviction ?

Une question accessoire se posera, en outre : en cas d'expropriation, quelles seront les conséquences de l'incapacité du propriétaire sur la marche de la procédure ? (1)

Pour les raisons indiquées plus haut, il importe de déterminer la nature mobilière ou immobilière du droit à la participation financière de l'Etat et du droit de reconstruire lui-même.

En ce qui concerne d'abord le droit de reconstruire, il ne fait pas de doute qu'il soit de nature immobilière par l'objet auquel il s'applique au sens de l'article 526 du Code civil, 3^e paragraphe. Ce droit s'analyse, en effet, en une véritable action tendant à revendiquer un immeuble et sanctionnant le droit de propriété du sinistré.

Quant à la participation financière de l'Etat, la question est plus délicate :

Si l'immeuble n'est pas reconstruit, l'indemnité dite d'éviction accordée au propriétaire est assimilable à l'indemnité d'assurance versée en cas d'incendie par la compagnie assurant l'immeuble. Comme telle, elle est certainement de nature mobilière, c'est une créance de somme d'argent qui obéit aux règles ordinaires des meubles incorporels.

Mais si la reconstruction a lieu, nous sommes en présence

(1) Cette question sera étudiée au cours du quatrième chapitre, dans la section consacrée aux procédures d'exécution de la loi.

d'une disposition spéciale de la loi du 12 juillet, l'article 9 précisant que « le droit à la participation de l'Etat ne peut « être cédé indépendamment de l'immeuble auquel il est indissolublement lié ». Cette disposition ne confère-t-elle pas au droit à participation un caractère immobilier ? Nous ne le pensons pas. Ce sont des considérations techniques et non pas juridiques, qui sont à la base de la règle d'indissolubilité de la participation et de l'immeuble et le législateur n'a certainement pas entendu conférer expressément au droit à participation les attributs juridiques d'un droit immobilier.

Nous concluons donc que le droit à participation est, dans tous les cas, comme il avait d'ailleurs été décidé pour l'indemnité de dommages de guerre après 1919, une créance mobilière, créance grevée, d'une affectation particulière à la reconstruction d'un immeuble, ce qui constitue un emploi obligatoire.

A la lumière de ces explications, voyons à quelles règles est soumise la décision de reconstruire prise pour le compte des incapables. Nous verrons ensuite quelles particularités s'attachent à la reconstruction d'immeubles appartenant à ces personnes.

111. - I. La décision de reconstruire ou de ne pas reconstruire en présence d'un incapable. Nous poserons deux principes liminaires :

1^o La décision de ne pas reconstruire doit être considérée comme une véritable aliénation immobilière puisqu'elle prive le titulaire de l'immeuble que la loi lui donne le moyen d'édifier en remplacement de l'ancien, auquel il est appelé à « se subroger » réellement.

2^o La décision de reconstruire, qui comble le vœu de la loi et satisfait en règle générale à l'intérêt du propriétaire sinistré, est, à notre avis, un acte de simple administration, dès lors que le financement de l'opération est effectué à l'aide de la seule participation financière de l'Etat, sans appel aux capitaux personnels de l'incapable ou à des deniers d'emprunt.

Il résulte de ces deux idées que, sous le régime du droit commun qui reste applicable à notre matière dans tous les cas ou une disposition spéciale et autonome des lois de reconstruction n'aura pas apporté une solution d'exception au problème qui nous intéresse, les directives ci-après doivent être suivies :

a) Le représentant de l'incapable ou l'incapable lui-même n'a pas qualité pour décider seul qu'il ne sera pas procédé à la reconstruction de l'immeuble.

Cette décision ne pourra être prise qu'avec l'intervention des

autorités, tutélaires ou autres, qualifiées pour autoriser l'aliénation d'un immeuble ;

b) La décision de reconstruction, au contraire, que nous avons analysée en principe comme un acte d'administration, ne semble pas excéder les pouvoirs de la personne qui détient la gestion du patrimoine de l'incapable, à condition, toutefois, que l'opération ne l'entraîne pas à disposer des capitaux personnels de l'incapable (c'est-à-dire autres que ses revenus ou le montant de l'allocation de l'Etat).

Mais si la reconstruction exige l'emploi de capitaux dont l'administrateur n'a pas la libre disposition, il lui faudra obtenir l'autorisation de l'autorité habilitée pour disposer des capitaux.

Les règles du droit commun nous amènent ainsi à distinguer suivant que l'effort financier de l'incapable sera limité ou non à la participation financière de l'Etat ou, en d'autres termes, suivant que l'immeuble reconstruit pour son compte sera d'une surface utilisable inférieure ou équivalente à celle de l'immeuble détruit.

Nous ajouterons immédiatement que, dans de nombreux cas qui seront étudiés en détail au cours des développements qui vont suivre, les procédures du droit commun sont expressément écartées par des dispositions spéciales des lois de reconstruction, qui, pour l'exercice des droits de certains incapables, instituent des formalités plus souples et plus rapides.

Ces principes généraux n'en méritent pas moins d'être rappelés ; d'abord, parce qu'ils permettent d'apprécier la portée des dérogations que la loi de reconstruction y apporte dans certains cas ; ensuite, parce qu'ils donnent la solution des difficultés qui peuvent se présenter dans les autres cas où la dite loi n'a pas statué. C'est ainsi que, la loi étant muette sur la question de compétence des tribunaux ayant à autoriser les incapables, nous concluons que les règles habituelles de compétence doivent jouer (Tribunal du domicile de l'incapable, ou du lieu d'ouverture de la tutelle, s'il y a lieu, etc...).

Ajoutons encore que, dans tous les cas où une loi spéciale a expressément simplifié les règles normales de procédure applicables aux emprunts faits par les incapables en vue de la réparation ou de la reconstruction (et nous verrons que la loi est, dans la généralité des cas, allée très loin dans cette voie), les mêmes facilités devraient *a fortiori* être applicables aux règles de placement des capitaux personnels de l'incapable, en vertu du principe élémentaire « qui peut le plus, peut le moins », l'acte de placement étant moins grave que l'emprunt. Mais il

est douteux qu'en l'absence d'un texte formel, les tribunaux admettent cette interprétation extensive.

Ceci dit, examinons rapidement, pour chaque catégorie d'incapables, comment et par qui sera prise, en vertu soit des règles du droit commun, soit de dispositions exceptionnelles, la décision de reconstruire ou non.

112. — A) LE MINEUR ET L'INTERDIT. Le tuteur ne peut, à notre avis, proposer de ne pas reconstruire que pour cause de « nécessité absolue ou d'avantage évident » pour le mineur, dans les termes de l'article 457, 2^e paragraphe du Code civil. Cette décision doit être prise par le conseil de famille dont la délibération sera homologuée par le tribunal (du lieu d'ouverture de la tutelle). Cela c'est le droit commun.

Mais l'article 4 de l'arrêté du 10 novembre 1941, réglant le fonctionnement des associations syndicales, contient la disposition spéciale ci-après :

« Si des biens de mineurs, interdits, autres incapables ou des biens d'absents sont compris dans le périmètre, les tuteurs, tous les représentants des incapables ou ceux qui ont été envoyés en possession provisoire peuvent, après autorisation du tribunal donnée sur requête en Chambre du conseil, le ministère public entendu, déclarer qu'ils ont pris la décision de ne pas reconstruire et qu'ils désirent, en conséquence, ne pas faire partie de l'association syndicale ».

Comment interpréter ce texte ?

Remarquons, tout d'abord, qu'il ne vise que le cas où l'immeuble est compris dans le périmètre d'une association syndicale de remembrement ou de reconstruction, et ne peut donc prétendre recevoir application hors du cas prévu, par exemple pour la reconstruction d'un immeuble isolé. On peut s'étonner que cette importante question n'ait pas été réglée d'une façon générale : la méthode de confection de la loi par pièces et morceaux est, à notre avis, seule responsable de cette anomalie. Indiquons tout de suite, pour ceux qui s'étonneraient de voir un simple arrêté interministériel modifier des règles d'ordre public, comme celles de la gestion tutélaire, que l'arrêté sus visé a force de loi étant pris en exécution formelle des dispositions de la loi du 12 juillet 1941 (Art. 23, avant-dernier alinéa). Et ajoutons que la procédure que cet arrêté institue est très voisine de celle qu'imposerait le droit commun, dont les règles sont ainsi plutôt confirmées que controuvées.

Si nous pensons, en effet, que la dite procédure se substitue à celle prévue par le Code civil (contrairement en cela à

MM. Renaud et Bucaille qui écrivent, dans la *Gazette du Palais*, nos des 20 et 21 février 1942, que les deux procédures se cumulent) il n'en demeure pas moins que l'autorisation du tribunal n'ayant que le caractère d'un jugement gracieux, n'engageant pas le mineur ou l'interdit, le tuteur n'est pas dispensé de solliciter l'avis du conseil de famille qui devra donc être réuni préalablement.

La solution que nous indiquons est valable pour tous les cas d'incapacité prévus par l'arrêté. Si le tribunal refuse l'autorisation, la reconstruction doit avoir lieu ; elle sera poursuivie par les représentants normaux de l'incapable qui pourront se limiter à la participation de l'Etat, ou ajouter des capitaux personnels à l'incapable dans les conditions que nous verrons plus loin (*Infra* n° 118). Enfin, le tribunal peut ordonner des mesures simplement conservatoires.

Le père ou la mère de l'enfant mineur exerçant l'administration légale a également besoin de l'autorisation du tribunal pour décider la non reconstruction.

Enfin, le curateur du mineur émancipé est astreint à accomplir les mêmes formalités que le tuteur : délibération du conseil de famille et homologation par le tribunal civil.

Signalons encore que les prodiges et faibles d'esprit ne pourront prendre la décision de ne pas reconstruire qu'avec l'assistance de leur conseil judiciaire.

113. - *B*) LES DROITS DE LA FEMME MARIÉE. - Malgré les dispositions nouvelles des lois des 18 février 1938 et 22 septembre 1942 (art. 216 C. civ. nouveau) proclamant la pleine capacité de droit de la femme mariée, sous réserve des limitations apportées à l'exercice de cette capacité par le contrat de mariage ou par la loi, on continuera encore longtemps à traiter de la gestion du patrimoine de la femme mariée, sous le titre des incapables.

Précisons, toutefois immédiatement, que la femme séparée contractuellement ou judiciairement de biens a pleine capacité pour décider seule, et sans aucune autorisation, de la reconstruction ou de la non reconstruction de ses immeubles.

Il en est de même pour la femme mariée, sous quelque régime que ce soit, à l'égard des immeubles lui provenant de l'exercice d'une profession séparée. Même solution encore pour les immeubles paraphernaux de la femme mariée sous le régime dotal.

Dans tous les autres cas, l'exercice par l'épouse du droit de disposer de ses immeubles propres est mis en échec par le

droit de jouissance de la communauté ou du mari, en son nom personnel. La femme ne peut disposer librement que de la nue-propriété de ses propres, le concours du mari commun en biens est donc nécessaire pour renoncer à reconstruire. Mais l'article 217 nouveau du Code civil (modifié le 22 septembre 1942) ouvre à la femme la possibilité qu'elle n'avait pas sous l'empire de la loi de 1938, d'obtenir de la justice l'autorisation de disposer de ses immeubles propres, sans le consentement de son mari, si celui-ci est hors d'état de manifester sa volonté ou si son refus n'est pas justifié par l'intérêt de la famille. L'autorisation supplétive de la justice permettra donc à l'épouse de prendre la décision de ne pas reconstruire sans le concours de son mari ; mais signalons que l'appréciation du tribunal étant souveraine sur l'opportunité de reconstruire ou non et sur l'intérêt bien compris de la famille, il apparaît que la femme obtiendra bien exceptionnellement l'autorisation de ne pas reconstruire.

Bien entendu, le mari ne peut décider, sans le concours de la femme, la non reconstruction d'un immeuble appartenant en propre à celle-ci.

Quant aux immeubles dotaux, la décision de ne pas reconstruire paraît difficile à prendre aussi bien par les deux époux qu'avec l'autorisation de justice, la non reconstruction correspondant toujours à un appauvrissement et l'inaliénabilité étant la règle. Il serait, en outre, exceptionnel que le contrat de mariage ait prévu le cas actuel et l'on sait que la jurisprudence interprète restrictivement ces sortes de clauses.

Rappelons, toutefois, que si l'immeuble est compris dans le périmètre d'une association syndicale, l'article 4 de l'arrêté du 10 novembre, qui a organisé la procédure d'autorisation spéciale pour la non reconstruction d'immeubles sinistrés appartenant aux incapables, ainsi que nous l'avons vu plus haut, stipule : « ces dispositions sont applicables aux immeubles do-taux ».

Dans l'hypothèse d'association syndicale donc, la décision de ne pas reconstruire l'immeuble dotal est possible, à défaut de clause spéciale du contrat de mariage après autorisation du tribunal, le ministère public entendu. Mais, pour les raisons indiquées ci-dessus, il est probable que le tribunal accordera bien rarement cette autorisation.

114. — C) LE FAILLI ET LE LIQUIDÉ JUDICAIREMENT. *Le failli* est dessaisi de l'administration et de la disposition de ses biens dès le jugement déclaratif de faillite. Il ne peut évidem-

ment prendre de décision. Que peut alors faire le syndic ? Il ne semble pas pouvoir décider seul de ne pas reconstruire, cela excéderait ses pouvoirs d'administration. Le peut-il avec l'autorisation du juge commissaire ? La question est délicate en raison des intérêts en présence : s'il n'existe que des créanciers chirographaires, la masse de faillite les représente et l'intérêt de tous les créanciers est identique. Mais s'il y a des créanciers hypothécaires, ceux-là ne sont pas du tout représentés par la masse qui est, au contraire, leur adversaire et c'est eux seuls qui sont alors directement intéressés.

Un autre argument intervient : tant que la faillite n'a pas reçu de solution, le syndic est un administrateur et ne peut décider la non reconstruction. Si la solution de la faillite est l'union, le syndic devient alors un liquidateur et doit réaliser l'actif. Nous avons vu que l'aliénation de l'immeuble sinistré est subordonnée à l'agrément du commissaire, et, qu'en outre, l'acquéreur est tenu de reconstruire. On ne comprendrait pas alors que le syndic puisse renoncer à reconstruire, toucher l'indemnité d'éviction, puis vendre ensuite l'immeuble sinistré. Le syndic devra, au contraire, vendre à la fois l'immeuble sinistré et la participation financière de l'Etat qui est supérieure à l'indemnité d'éviction.

Il semble donc qu'en tout état de cause deux hypothèses seules soient ouvertes au syndic : ou reconstruire pour le compte des créanciers, ou vendre à la fois l'immeuble et la participation financière.

Bien entendu, lorsque le failli obtient son concordat, il recouvre sa pleine capacité civile, à charge de faire face régulièrement aux échéances de paiements prévues par le règlement concordataire : il est alors libre de décider de la reconstruction ou de la non reconstruction.

Le propriétaire sinistré qui est en état de *liquidation judiciaire* n'est pas théoriquement dessaisi de l'administration de ses biens, et, en cela, il se différencie du failli. Mais comme il doit être, pour la plupart de ses actes et notamment pour les actes de disposition, assisté du liquidateur, il subit une sorte de dessaisissement partiel.

La décision de ne pas reconstruire est évidemment un des actes qu'il ne peut faire qu'avec l'assistance de son liquidateur : si liquidé et liquidation sont d'accord, il semble qu'ils puissent prendre conjointement la décision de ne pas reconstruire, mais seulement avec l'autorisation du juge commissaire. Mais cette décision constituant, en raison de la minimité de l'indemnité d'éviction, un appauvrissement du patrimoine du

liquidé, il sera exceptionnel que le liquidateur, défenseur des intérêts de la masse y consente. D'autre part, ainsi que nous venons de le voir en matière de faillite, si l'immeuble sinistré est destiné à être vendu, le devoir du liquidateur est de décider la reconstruction afin que la cession porte sur le droit acquis à la participation de l'Etat en même temps que sur l'immeuble.

Enfin, en matière de faillite comme en cas de liquidation judiciaire, si la décision de non reconstruction était prise exceptionnellement, ne pourrait-elle pas être mise en échec par les créanciers hypothécaires ou privilégiés inscrits sur l'immeuble sinistré ? (et il existe presque toujours des créanciers de cette nature). Ceux-ci, en effet, ainsi que nous le verrons en étudiant la protection des droits des tiers (1), pourraient prétendre, grâce à l'action oblique de l'article 1166 du Code civil, dont aucun texte ne les a frustrés, se substituer aux droits de leur débiteur et poursuivre la reconstruction de l'immeuble, ce qui sera généralement leur intérêt. Mais nous verrons qu'il est loin d'être certain que cette action leur soit ouverte.

115. D) LES ABSENTS. — Comment et par qui peut être prise la décision de reconstruire ou de ne pas reconstruire l'immeuble sinistré appartenant à un absent ? Nous entendons le mot « absence » dans son acception juridique, c'est-à-dire, s'agissant d'une personne qui n'est pas seulement non présente à son domicile, mais dont on ignore si elle est vivante ou morte (Art. 115 et 135 C. civ.).

Nous distinguerons donc suivant les trois périodes en lesquelles la loi a divisé la durée de l'absence.

a) Pendant la période de présomption d'absence, l'administrateur des biens de l'absent ne peut, à notre avis, décider la non reconstruction. En qualité d'administrateur, il n'a, pensons-nous, pas davantage ce droit que le représentant provisoire nommé par le président du tribunal dans les conditions prévues à l'article 14 de la loi du 12 juillet. Il n'en serait autrement que si l'administrateur était le mandataire laissé par l'absent et si le mandat prévoyait expressément la faculté d'aliéner l'immeuble sinistré.

Dans tous les autres cas, l'administrateur n'est habilité qu'à procéder à la reconstruction. Il semble que rien ne s'oppose à lui reconnaître ce droit, alors que, nous l'avons vu et nous y reviendrons (*Supra* n° 75 et *infra* n° 124), le représentant pro-

(1) *Infra* quatrième chapitre, section IV.

visoire de l'article 14 n'est qualifié que pour constituer le dossier de reconstruction et non pas pour procéder à celle-ci ;

b) Après le jugement déclaratif de l'absence, l'envoyé en possession provisoire peut prendre la décision de ne pas reconstruire. Mais il doit y être autorisé par un jugement rendu par le tribunal civil du lieu du dernier domicile de l'absent et le tribunal a un pouvoir souverain d'appréciation sur la question d'opportunité de cette mesure.

Une solution similaire est d'ailleurs prévue au cas où l'immeuble sinistré est compris dans le périmètre d'une association syndicale par l'article 4 précité de l'arrêté du 10 novembre 1941 ;

c) Enfin, l'envoyé en possession définitif des biens de l'absent, étant délivré des entraves qui lui étaient jusque-là imposées, est qualifié pour prendre seul la décision de ne pas reconstruire, au même titre que s'il s'agissait d'un immeuble lui appartenant personnellement.

116. — E) LES PERSONNES MORALES. — Nous parlerons des sociétés, des associations, et des personnes morales de droit public.

A) *Les sociétés*, qu'elles soient commerciales ou civiles jouissent de la pleine capacité civile. Le seul problème que pose à leur égard le choix de la décision de reconstruire ou non n'est donc pas une question de capacité, mais de qualité des organes sociaux susceptibles de prendre cette décision.

Sans entrer dans le détail du fonctionnement des diverses sortes de sociétés, nous dirons que, d'une manière générale, la décision de reconstruire pourra être prise valablement par l'organe chargé de la gestion du patrimoine social. La décision de ne pas reconstruire, au contraire, nécessitera l'intervention des organes habilités pour aliéner l'immeuble : cet organisme sera, d'ailleurs, presque toujours l'administrateur de la société, mais si les statuts ne lui ont pas conféré expressément le pouvoir d'aliéner les immeubles sociaux, il devra être autorisé par ses coassociés ou par l'assemblée générale des actionnaires.

Il faudra donc, pour la décision de non reconstruction, se référer aux statuts.

Une mention particulière doit être faite en ce qui concerne les sociétés immobilières. Beaucoup de ces sortes de sociétés ont pour objet l'exploitation d'un immeuble d'habitation. Si cet immeuble vient à être détruit, c'est l'objet même de la société qui disparaît. De plus, l'immeuble représente souvent la

plus grande partie de l'actif social. Or, on sait que pour les sociétés commerciales de capitaux (une société immobilière peut prendre, par exemple, la forme anonyme) la perte des trois quarts du capital social entraîne la dissolution anticipée de la société.

Dans ces hypothèses, la décision de non reconstruction équivaut à une dissolution anticipée de l'être moral. Il est alors normal que le droit de prendre cette décision soit réservé aux organes supérieurs de la société : réunion de tous les associés pour les sociétés de personnes ; assemblée générale extraordinaire des actionnaires pour les sociétés de capitaux.

B) *Les associations*, qu'elles soient simplement déclarées ou reconnues d'utilité publique, ne peuvent posséder que les immeubles strictement nécessaires au but qu'elles se proposent. Des immeubles d'habitation peuvent donc être compris dans leur patrimoine.

Sous réserve que la non reconstruction ne porte pas atteinte au but social, l'association peut prendre cette décision. Comme pour les sociétés, l'organe qualifié pour faire ce choix sera déterminé par les statuts. Ce sera soit le conseil d'administration ou le comité de direction, s'il est habilité par les statuts à vendre les immeubles sociaux, soit, dans le cas contraire, l'assemblée générale.

Rappelons encore que les personnes morales de droit privé, pour être appelées au bénéfice de la loi, devront d'abord justifier de leur nationalité française. Elles devront pour cela communiquer au commissariat tous renseignements utiles, notamment sur la nationalité des administrateurs et directeurs et, pour les sociétés de capitaux, sur l'origine des fonds qui devront appartenir en majorité à des citoyens français (liste des actionnaires avec indication du capital détenu par chacun d'eux, etc.).

C) *En ce qui concerne les personnes morales de droit public*, l'arrêté du 10 novembre 1941 (art. 4) contient des indications précises relativement à la décision de ne pas reconstruire s'appliquant aux immeubles d'habitation leur appartenant.

Cette décision, dit l'arrêté, résultera d'une déclaration faite, savoir :

Pour les biens des départements, par le préfet dans les conditions prévues par la loi du 12 octobre 1940, portant suspension des sessions des conseils généraux.

Pour les biens des communes et établissements publics, par les maires ou administrateurs, à condition qu'ils y aient été

autorisés par une délibération du conseil municipal ou du conseil d'administration ou de l'organisme les suppléant.

Enfin, pour les biens de l'Etat, la décision de non reconstruction peut être prise par le secrétaire d'Etat intéressé.

Quoique l'arrêté ne vise que les biens compris dans le périmètre d'une association syndicale, nous pensons qu'on doit appliquer les mêmes règles (parce qu'elles correspondent aux principes du droit commun) aux immeubles sinistrés situés en dehors d'un périmètre syndical.

117. — II. Les conditions de la réparation et de la reconstruction pour le compte des incapables. — Nous venons de voir qui est qualifié pour décider qu'un immeuble sinistré appartenant à un incapable ne sera pas reconstruit. Voyons maintenant dans quelles conditions sera opérée la reconstruction si celle-ci est décidée.

Nous avons vu que, d'après le droit commun, la décision de reconstruire s'analyse comme un acte d'administration, sous réserve que cette reconstruction n'exige pas l'emploi ou la disposition de capitaux personnels de l'incapable, en dehors : 1^o de ceux dont le représentant de l'incapable a la libre disposition (c'est-à-dire les économies pratiquées sur les revenus) ; 2^o du montant de la participation financière de l'Etat. Cette distinction sera surtout nécessaire en matière de faillite ou de liquidation judiciaire, domaine où la loi de reconstruction n'a pas statué.

En ce qui concerne, en effet, la reconstruction des immeubles appartenant à des personnes en tutelle ou en curatelle, et de ceux appartenant à une femme mariée, la loi du 7 octobre 1942, modifiant la loi n^o 3087 du 12 juillet 1941 (art. 50), a apporté des précisions qui comblent une lacune regrettable des lois précédentes.

L'article 50 nouveau (dont les deux premiers alinéas concernent seuls la reconstruction des immeubles, les alinéas suivants se rapportant aux allocations mobilières) est ainsi conçu :

« Pour l'exercice des droits et actions résultant des dispositions du présent décret :

« 1^o Les tuteurs des mineurs et des interdits et les curateurs des mineurs émancipés n'ont à justifier que d'une délibération motivée du conseil de famille.

« 2^o La constatation par ordonnance du président du tribunal civil rendue sur requête, de l'impossibilité ou du refus, sans motif valable du mari d'assister sa femme même dotale ou commune en biens, suffira à habilitier celle-ci ».

Une première question est soulevée par ce texte : faut-il considérer que « l'exercice des droits et actions »... comprend le droit de ne pas reconstruire. Pareille interprétation ruinerait les règles que nous avons dégagées aux pages précédentes. Pour les raisons indiquées, nous la rejetons catégoriquement.

Les dispositions ci-dessus s'appliquent, à notre avis, à l'opération de reconstruction.

D'autre part, il y a lieu de remarquer qu'elles ne s'étendent pas à la réparation rapide des immeubles de toute nature, visées par les lois des 8 février-12 juillet 1941.

Sous le bénéfice de ces indications, examinons comment sera conduite l'opération de réparation et de reconstruction pour le compte de diverses catégories d'incapables.

118. — A) LE MINEUR ET L'INTERDIT. — 1^o Lorsqu'il s'agit de la *reconstruction* proprement dite, par application de l'article 50 sus visé de la loi du 12 juillet, n^o 3087, le tuteur du mineur ou de l'interdit doit toujours justifier d'une délibération motivée du conseil de famille qu'il ait ou non à faire appel aux capitaux personnels de l'incapable.

Cette autorisation motivée devra préciser si le conseil entend n'utiliser que la participation de l'Etat et reconstruire, par conséquent, un immeuble plus petit que l'ancien ou s'il désire au contraire reconstruire un immeuble d'importance équivalente à celle du bâtiment détruit. Dans ce dernier cas, le conseil devra préciser comment il sera fait face à l'acquit des dépenses devant rester à la charge du propriétaire.

Si cet acquit peut être effectué à l'aide de fonds disponibles de l'incapable, même provenant de capitaux liquides, et excédant 7.500 fr., il semble que la délibération du conseil de famille soit suffisante par elle-même ; si l'on exigeait, en effet, une autorisation du tribunal pour l'emploi des capitaux au-delà de 7.500 fr., on ne voit pas bien quelle serait l'utilité et la portée de l'article 50 rapporté plus haut. En outre, il serait paradoxal de permettre au mineur d'emprunter sans aucune autorisation jusqu'à concurrence de 50.000 fr. (1) et de refuser au conseil de famille le droit d'employer à la reconstruction pareille somme disponible.

(1) Voir à ce sujet cinquième chapitre, deuxième section, les conditions des emprunts de réparation et de reconstruction par les représentants des incapables.

Toutefois, nous n'osons affirmer que cette solution logique sera acceptée par la jurisprudence et les praticiens.

Enfin, si l'emploi des fonds disponibles excède 50.000 fr. ou, encore, si le tuteur ne peut se procurer les capitaux nécessaires qu'au moyen de l'aliénation de valeurs mobilières (pour plus de 7.500 fr.), ou d'immeubles (de quelque valeur que ce soit), il semble alors indispensable que la délibération motivée du conseil de famille soit homologuée par le tribunal civil.

Muni de cette habilitation du conseil de famille qui devra être donnée en termes très larges, le tuteur sera qualifié pour représenter l'incapable dans l'accomplissement de toutes les formalités de reconstruction, recevoir le montant de la participation de l'Etat, et prendre toutes décisions à l'occasion des incidents que la reconstruction peut faire naître.

Remarquons dès maintenant ici, qu'il n'est pas certain du tout que le législateur de 1941 ait eu une notion bien précise des conditions dans lesquelles s'exerce normalement la gestion tutélaire. Lorsque l'article 50 indique que le tuteur « n'aura à justifier que d'une délibération motivée du conseil de famille », il semble avoir pour but la simplification des formalités de droit commun. Or, nous avons vu que l'opération de reconstruction étant un acte de gestion, on pouvait considérer que le tuteur était qualifié pour y procéder, seul, dans la limite de la participation financière de l'Etat.

Là où une simplification effective pouvait être apportée c'est-à-dire en ce qui concerne l'emploi des capitaux du mineur, le texte de l'article 50 est tellement vague qu'il risque de rester lettre morte. Ce n'est d'ailleurs pas, hélas, la seule conséquence que nous ayons à déplorer dans tous les cas où la loi s'est efforcée de concilier nos règles juridiques traditionnelles avec les exigences exceptionnelles que présente la reconstruction immobilière.

2° En matière de *réparation rapide* des immeubles de toute nature endommagés par suite d'actes de guerre, les lois des 9 février-12 juillet 1941 (n° 3088) sont muettes sur la question qui nous occupe. On doit en conclure que les règles du droit commun sont applicables.

La réparation d'un immeuble est du domaine de la gestion du tuteur seul.

Mais comme l'allocation de l'Etat n'est que de moitié des frais de réparation, avec maximum de 50.000 fr. et comme il n'est pas possible de réparer l'immeuble à l'aide de cette allocation réduite (alors qu'il est loisible de reconstruire un immeuble plus petit), il faudra que le tuteur provoque la réunion du con-

seil de famille et, s'il y a lieu, un jugement d'homologation du tribunal toutes les fois qu'il ne pourra faire face au surplus des dépenses de réparation au moyen des revenus de l'incapable ou de ses capitaux disponibles (sans excéder alors la somme de 7.500 fr. si les deniers proviennent de ventes de valeurs.

A moins qu'il n'ait recours aux facilités exceptionnelles d'emprunt qui lui sont ouvertes par la loi du 12 juillet 1941, n° 3092, auquel cas il sera expressément dispensé de toute autorisation (art. 4 de la dite loi), le montant du dit emprunt étant alors limité à 50.000 fr.

Nous avons déjà insisté sur l'anomalie qu'il y a à conférer au tuteur le droit d'emprunter pour réparer ou reconstruire, alors qu'on ne lui reconnaît que le droit de disposer de capitaux liquides à cette même fin. On ne peut, en effet, attribuer gratuitement au législateur le désir formel d'inciter les tuteurs à emprunter même si l'emprunt n'est pas indispensable.

Il semble donc probable que des lois ultérieures viendront remanier ces dispositions ; la loi du 7 octobre 1942 peut être, à cet égard, considérée comme un préambule malheureusement insuffisant.

Ajoutons, enfin, que la réparation ou la reconstruction de l'immeuble appartenant soit au mineur, placé sous l'administration légale de son père ou de sa mère, soit au mineur émancipé, soit au prodigue ou au simple d'esprit, seront soumises aux règles du droit commun et seront poursuivies respectivement par l'administrateur légal, par le mineur assisté de son curateur et par le prodigue assisté de son conseil judiciaire. Dans les deux premiers cas, la question de l'autorisation du tribunal peut se poser si la réparation ou la reconstruction exigent la disposition de valeurs personnelles au mineur supérieures à 7.500 fr. Cette question sera résolue dans le sens des indications qui précèdent en rappelant que la loi de reconstruction, par son article 50 rapporté plus haut, a expressément visé le cas du mineur émancipé (Voir *supra* n° 117).

119. — B) LA FEMME MARIÉE. L'article 50 nouveau de la loi du 12 juillet 1941 stipule, nous l'avons vu (*Supra* n° 117), que si la femme n'obtient pas à l'amiable le concours de son mari pour la reconstruction de ses immeubles propres, il peut y être suppléé par une ordonnance du président du tribunal qui habilitera l'épouse.

Il faut, bien entendu, qu'il y ait soit impossibilité du mari pour exprimer ses intentions, soit refus non justifié de prêter son concours.

La loi précise que cette disposition s'applique à la femme même dotale ou commune en biens : il faut, pensons-nous, ajouter « même si la femme est mariée sous le régime de non communauté » (auquel cas le mari a la jouissance en son nom personnel des immeubles de son épouse).

Cette disposition de la loi de reconstruction est d'ailleurs sans grand intérêt, puisque, quelques jours plus tôt, la loi du 22 septembre 1942, élargissant les droits de la femme mariée avait accordé à celle-ci une faculté identique (art. 217 nouveau C. civ.). Remarquons, toutefois, que la loi du 7 octobre prévoit l'habilitation de la femme par ordonnance du président du tribunal, alors que l'autorisation de justice visée par la loi du 22 septembre doit s'entendre de l'autorisation du tribunal civil.

Ainsi habilitée, la femme pourra évidemment reconstruire en se limitant à la participation financière de l'Etat. Mais s'il lui faut ajouter des capitaux personnels et qu'elle n'en possède pas ? Aucune disposition n'ayant été prise à cet égard par la loi, la femme n'a aucun moyen de parer au refus du mari. S'il y a, au contraire, simple impossibilité pour le mari d'exprimer sa volonté, l'article 219 nouveau du Code civil permet à la femme de « se faire habilitier par justice à représenter son mari « pour l'acte particulier » que représentera la disposition des capitaux communs en vue de la reconstruction.

Concluons donc qu'en pratique si le mari présent refuse son concours à la femme commune en biens et ne disposant pas de capitaux personnels, on ne voit pas comment la femme pourra réparer son immeuble sinistré, d'autant plus que les revenus de l'immeuble tombent en communauté et qu'elle ne peut emprunter contre la volonté de son mari dans les conditions prévues par la loi du 12 juillet, n° 3092.

120. - C) LE FAILLI. LE LIQUIDÉ JUDICIAIREMENT. L'ABSENT.

Lorsque la reconstruction de l'immeuble appartenant au failli ou au liquidé, a été décidée, la question se pose de savoir au moyen de quelles sommes il y sera procédé. Bien entendu, le montant de la participation financière de l'Etat sera employé à cette fin. Mais comment le syndic ou le liquidé trouveront-ils les deniers d'appoint ?

Même si les deniers suffisants existent en caisse, il sera exceptionnel qu'ils puissent être utilisés à la reconstitution de l'immeuble. Ce cas ne peut, en effet, être envisagé que si l'immeuble est libre d'hypothèques (autre que celle de la masse) et de privilèges ou tout au moins est grevé pour une somme nettement

inférieure à ce que sera la valeur de l'immeuble après reconstruction. Car, s'il existe des créanciers hypothécaires ou privilégiés pour des sommes absorbant la valeur vénale de l'immeuble, le syndic ou le liquidateur ne peuvent pas employer les fonds provenant de la réalisation d'actifs libres à l'amélioration d'un immeuble hypothéqué : ce serait préférer les créanciers hypothécaires aux créanciers chirographaires dont ils sont avant tout les représentants (1).

Dans la première hypothèse donc (absence de créanciers privilégiés), le syndic ou le liquidateur pourront reconstruire intégralement l'ancien immeuble s'ils jugent cette opération avantageuse pour la masse, les deniers libres servant à reconstituer le gage de la masse. On peut alors discuter s'ils doivent ou non se faire couvrir par une autorisation du juge commissaire.

Dans la seconde hypothèse, syndic et liquidateur devront, soit se borner à reconstruire, avec la seule participation financière de l'Etat, un immeuble moins important que l'ancien, soit recourir aux formes d'emprunts prévues par la loi du 12 juillet, n° 3092.

En matière de simple réparation, la même distinction doit être faite, mais, dans la deuxième hypothèse indiquée plus haut, la seule voie ouverte aux syndic et liquidateur semble être celle de l'emprunt.

Nous verrons plus loin, à propos des dites facilités d'emprunt, les difficultés que laisse subsister le texte de la loi 3092 (*Infra* chapitre V, section II).

En ce qui concerne, maintenant, la réparation et la reconstruction des biens de l'absent, c'est encore la question de disposition par l'administrateur ou l'envoyé en possession provisoire du patrimoine de l'absent, des capitaux nécessaires pour parfaire la participation de l'Etat, qui se pose : il semble alors utile que l'autorisation du tribunal soit sollicitée. Nous pensons, toutefois, que l'envoyé en possession provisoire qui agit en quelque sorte prématurément pour son propre compte, peut avancer sans aucune autorisation, sur ses deniers personnels, les sommes suffisantes à la réparation ou à la reconstruction intégrale de l'immeuble.

(1) En ce sens : MM. Renaud et Bucaille, *Gazette du Palais*, des 20 et 21 février 1942.

*
* *

L'opération de reconstruction par les personnes morales ne paraît pas appeler de commentaires particuliers.

*
* *

Enfin, rappelons que nous avons déjà traité plus haut (*Supra* n° 75) des questions que soulève la reconstruction d'un immeuble, dont la propriété est démembreée, qu'il s'agisse : a) d'un immeuble indivis ou soumis au régime de la copropriété divisée ; b) d'un immeuble dont la propriété est partagée entre le nu-propriétaire et l'usufruitier. Nous n'y reviendrons pas ici.

II^e SECTION.

La représentation des propriétaires non présents ou négligents.

Le propriétaire, tout en étant présent, peut ne pas vouloir ou ne pas pouvoir procéder personnellement à la réparation ou à la reconstruction. Dans ce cas, il constitue normalement un mandataire : la loi a réglementé cette faculté de mandat.

Le propriétaire peut aussi n'être pas présent : animé du souci de protéger son patrimoine, ainsi que les personnes qui peuvent avoir intérêt à la remise en état de l'immeuble et persuadé, comme nous l'avons vu, que la reconstruction est une œuvre d'utilité sociale, le législateur a organisé la représentation sur requête ou d'office de ce propriétaire. Ces mesures sont particulièrement opportunes à une époque où tant de Français sont prisonniers de guerre ou gênés (après avoir été longtemps empêchés) pour se déplacer d'une des zones du territoire à l'autre.

Enfin, quoique présent, le propriétaire peut être négligent et se désintéresser de la reconstruction. L'intérêt de certaines personnes, locales et créanciers notamment, et l'intérêt général lui-même risquent de souffrir de cette inactivité. La loi a également prévu ce cas et pris des mesures pour que la négligence du propriétaire ne soit pas un obstacle décisif à la conservation ou la reconstruction de l'immeuble détruit.

Nous allons examiner successivement les dispositions prises

par la loi de reconstruction dans les trois hypothèses qui viennent d'être indiquées en distinguant la reconstruction proprement dite de la réparation rapide, les solutions données par les deux lois n'étant généralement pas absolument identiques.

121. — Les mandataires constitués par le propriétaire. — La loi n'a pas permis au propriétaire sinistré de confier l'exercice et la défense de ses droits à une personne quelconque.

Le législateur a voulu, et on ne peut que l'en féliciter, protéger le sinistré contre les offres de services qui pourraient lui être faites par des intermédiaires trop intéressés.

Aux termes de la loi de réparation rapide (9 février-12 juillet 1911), les seuls mandataires que le propriétaire sinistré puisse constituer doivent être choisis parmi les personnes suivantes (art. 5) :

Son conjoint, un parent jusqu'au 6^e degré inclus, un officier ministériel, un avocat inscrit au bareau ou un homme de l'art agréé par le commissaire ; enfin, exceptionnellement, le maire de la commune, et sous réserve de l'autorisation du préfet.

Cette énonciation est limitative, mais suffisamment étendue pour que le propriétaire puisse faire un choix judicieux, sans s'adresser à un indésirable.

La loi de reconstruction du 12 juillet, modifiée le 7 octobre 1942, contient une énonciation légèrement différente, sans qu'on puisse expliquer cette différence de régime autrement que par une incohérence du législateur qui a rédigé successivement et sans cohésion les deux lois. Aux termes de l'article 14 de cette loi, le propriétaire peut se faire représenter pour la reconstruction, par un parent ou allié jusqu'au 6^e degré inclus, ou par le conjoint de ce dernier, par un avocat au conseil d'Etat et à la Cour de cassation, par un avoué, par un agréé au tribunal de commerce, par l'un des locataires dont l'entrée en jouissance est antérieure au sinistre ; enfin, par le maire dans les mêmes conditions qu'en cas de réparation.

En outre, les propriétaires d'un immeuble dans l'indivision peuvent se faire représenter par l'un d'eux ; ceux d'un immeuble en copropriété par appartements ou par étages, par le syndic ou le gérant.

Rappelons qu'en aucun cas le droit de représentation ne peut être exercé par une association de sinistrés.

L'article 15 de la loi de reconstruction frappe d'une nullité absolue toute convention ayant pour objet de procurer à des mandataires, conseillers, techniciens ou à leurs collaborateurs une rétribution basée sur le partage des allocations de l'Etat.

Cette disposition à laquelle la loi du 7 octobre a conféré le caractère d'ordre public est également applicable en matière de réparation rapide.

122. — La représentation du propriétaire non présent ou négligent. — Le propriétaire non présent est celui qui n'est pas matériellement présent aux opérations de réparation ou de reconstruction de son immeuble, ou n'est pas régulièrement représenté. Le propriétaire négligent est celui qui se désintéresse des opérations et n'entreprend aucun des travaux nécessaires. La loi traite de la même manière le propriétaire non présent et celui qui est négligent.

Alors que, pour la mise en œuvre de sa représentation en matière de réparation rapide, la loi n'a pas précisé comment serait établie la non présence ou la négligence, la loi de reconstruction, au contraire, définit à partir de quelle date négligence ou non présence seront un fait acquis : c'est lorsque le propriétaire sera resté morosif à l'expiration du délai que fixera le commissaire et qui ne commencera à courir que du jour où la période de reconstruction sera déclarée ouverte dans la commune intéressée.

Cette nuance est fort compréhensible : en matière de reconstruction on peut envisager des mesures générales, mais seulement après l'ouverture de la période de reconstruction. En matière de réparation rapide, au contraire, il s'agit de prendre des mesures immédiates et souvent urgentes : il est normal que le président du tribunal soit laissé libre d'apprécier les circonstances de chaque cas particulier.

La loi de réparation comme celle de reconstruction ont prévu la protection des propriétaires négligents ou non présents au moyen de leur représentation par un « représentant provisoire » qui sera qualifié pour exercer aux lieu et place dudit propriétaire les droits et actions prévus par les textes. Ce représentant provisoire sera nommé par ordonnance du président du tribunal civil sur la requête de certaines personnes directement intéressées à la réparation ou à la reconstruction.

En l'absence de précisions de la loi, on doit penser que le président du tribunal qualifié pour cette nomination est le président du tribunal civil dans le ressort duquel se trouve situé l'immeuble sinistré. Cette solution semble la plus logique, mais il serait souhaitable qu'elle soit confirmée par un texte.

D'autre part, mais seulement en matière de réparation rapide, le commissaire peut effectuer d'office les réparations né-

cessaires à la conservation de l'immeuble, sur demande ou après avis du maire et après avis du préfet.

Nous allons examiner d'abord le mode principal de représentation du propriétaire non présent ou négligent, par le représentant provisoire, en signalant les différences de régime imposées par les textes suivant qu'il s'agit de réparation ou de reconstruction. Nous verrons, ensuite, le cas exceptionnel de la réparation d'office par le commissaire (Lois des 9 février-12 juillet 1941).

Une remarque préalable s'impose : la nomination d'un administrateur provisoire n'est prévue qu'en cas d'inaction évidente et constatée du propriétaire ; elle ne peut jamais intervenir, du moins en matière de reconstruction proprement dite, lorsque le propriétaire a fait connaître son intention de ne pas reconstruire dans les conditions et délais prescrits par la loi.

Cela dit, examinons successivement à quelles personnes est réservé le droit de provoquer la nomination du représentant provisoire, à qui le président du tribunal peut confier cette mission, enfin, quels sont les pouvoirs du représentant, et la responsabilité qu'il encourt.

123. — La nomination du représentant provisoire. — Les conditions de nomination du représentant sont légèrement différentes suivant qu'il s'agit de la simple réparation rapide ou de la reconstruction proprement dite. Certaines de ces distinctions se justifient par la différence du but visé. D'autres tiennent, comme nous l'avons déjà indiqué (*Supra* n° 121), à la rédaction fâcheuse et par étapes des deux lois. Toutefois, comme on sait que, dès l'ouverture de la période de reconstruction, la loi du 12 juillet, n° 3087, modifiée le 7 octobre 1942, est appelée à se substituer à la loi de réparation rapide, n° 3088, il ne semble pas que cette dualité de régime puisse être très préjudiciable aux intéressés.

a) En matière de réparation rapide (lois des 9 février-12 juillet 1941, art. 6), les seules personnes qualifiées pour requérir du président du tribunal la nomination d'un représentant provisoire, sont les locataires (ou l'un d'eux) et les créanciers privilégiés hypothécaires ou antichrésistes (ou l'un d'entre eux). On remarque tout de suite que ce droit est dénié aux créanciers chirographaires, mais ceux-ci ont une voie de recours, tout éventuelle d'ailleurs, c'est d'agir gracieusement auprès du commissaire pour qu'il entreprenne la réparation d'office.

Le président ne fera droit à cette requête que s'il s'agit de « réparations nécessaires à la conservation de l'immeuble », et

non pas, par exemple, s'il s'agit de réparations destinées à procurer aux locataires la jouissance normale des lieux loués.

Qui le président du tribunal peut-il désigner comme représentant du propriétaire ?

Alors que la loi de reconstruction donne une liste limitative des personnes susceptibles de se voir confier cette mission, la loi de réparation est muette à ce sujet. On peut prétendre soit qu'il s'agit d'une simple omission, soit que le législateur a entendu tacitement appliquer à la réparation rapide les restrictions imposées par la loi de reconstruction, soit encore que le choix du président est libre. Cette question n'offre d'ailleurs qu'un intérêt médiocre et nous éviterons de prendre parti.

b) En matière de reconstruction proprement dite (qui comprend aussi la réparation « non rapide » des immeubles d'habitation et assimilés), peuvent présenter la requête aux fins de nomination : d'abord le commissaire à la reconstruction, ensuite « tout autre intéressé » (art. 14, § 8, loi du 12 juillet).

L'action ouverte au commissaire s'explique par le fait qu'il ne peut opérer d'office comme en matière de réparation rapide. Le caractère général de l'action donnée à toute personne justifiant d'un intérêt certain s'explique parce qu'on est en présence pas seulement d'une inaction provisoire et peut être accidentelle du propriétaire, mais d'une abstention patente et consacrée par l'expiration du délai imparti par la loi pour déposer ses dossiers de reconstruction ou déclarer qu'il a pris la décision de ne pas reconstruire (Voir n° 122 ci-dessus).

Les seules personnes parmi lesquelles le président du tribunal a le droit de choisir le représentant provisoire sont celles que le propriétaire lui-même peut se constituer comme mandataires conventionnels en vertu du même article 14, § 1^{er}. Le lecteur est invité à se reporter à l'énumération qui en est faite ci-dessus (sous le n° 121).

124. — Les pouvoirs du représentant provisoire. — En raison même de l'objet différent de sa mission suivant qu'il s'agit de réparation rapide ou de reconstruction, le représentant provisoire disposera de moyens d'actions plus ou moins étendus dans l'un ou l'autre cas.

A) *La loi de réparation rapide*, nous l'avons vu, n'autorise le représentant provisoire qu'à effectuer pour le compte du propriétaire, et dans la limite des dommages, les réparations nécessaires à la conservation de l'immeuble.

Il est d'abord astreint à mettre le propriétaire en demeure

d'effectuer lui-même ses travaux, et son rôle effectif ne commencera que huit jours après cette mise en demeure, si celle-ci reste sans effet. Il constitue alors le dossier, conformément aux règles habituelles, et établit le devis des travaux de réparation qu'il fait approuver par le délégué régional du commissaire.

Dès l'approbation du devis, le représentant provisoire dispose de l'allocation de l'Etat dans les mêmes conditions que le propriétaire. Le montant des travaux qu'il est habilité à faire effectuer ne peut excéder le double de l'allocation de l'Etat augmenté de l'abattement habituel de 500 fr. C'est dire qu'il doit limiter la dépense engagée au montant des travaux subventionnables, avec maximum de 100.500 fr. (le maximum de l'allocation étant de 50.000 fr.).

Le représentant provisoire peut être autorisé par le président du tribunal à contracter pour le compte du propriétaire l'emprunt prévu par la loi de financement du 12 juillet 1941, n° 3092 (1).

S'il n'obtient pas cette autorisation, il peut exiger des personnes qui ont sollicité sa nomination que ces dernières lui versent, dans le délai de huit jours à compter de l'approbation du devis des travaux, la partie des dépenses qui doit rester à la charge du propriétaire. Les sommes ainsi avancées seront alors garanties par le même privilège immobilier spécial que les emprunts prévus par la loi de financement n° 3092.

Ainsi, seules les personnes ayant requis la nomination du représentant provisoire (locataires ou créanciers privilégiés) peuvent être tenues d'avancer les fonds. Ceux qui ne se seront pas joints à la requête sont affranchis de cette obligation.

Toutefois, dans cette même hypothèse, tous les locataires qui ne sont pas soumis à cette obligation, seront astreints si le représentant provisoire le demande, à lui verser le montant de leurs loyers. Tout paiement fait en contravention de cette disposition ne sera pas opposable au représentant provisoire.

Ces mesures sont à la fois simples, précises et équitables et doivent être approuvées sans réserve. La loi ajoute encore, ce qui est normal, que les sommes ainsi empruntées ou avancées devront, sous déduction des recettes de loyers que le représentant aura pu faire, être remboursées intégralement en capital et intérêts par le propriétaire.

(1) Voir cette question *infra* cinquième chapitre, deuxième section.

B) *La loi de reconstruction-réparation définitive*, du 12 juillet, n° 3087, modifiée le 7 octobre 1942, assigne deux missions particulières et différentes au représentant provisoire.

Le 8^e paragraphe de l'article 14 prévoit le cas d'un immeuble totalement détruit : dans cette hypothèse, le représentant provisoire ne joue qu'un rôle en quelque sorte conservatoire et administratif. Il a, dit la loi, tous les droits du propriétaire pour « l'accomplissement des formalités prévues par le présent « décret pour la reconstruction de l'immeuble détruit ». Cette formule implique d'abord qu'il est un droit, reconnu au propriétaire, et que le représentant ne peut exercer : celui de décider que l'immeuble ne sera pas reconstruit. Cela va de soi, dira-t-on, puisque semblable décision serait la négation même de sa mission.

Toutefois, l'arrêté du 10 novembre 1941 sur les associations syndicales (art. 6) stipule que si la notification de l'association ne peut atteindre le propriétaire non présent, il est nommé un représentant provisoire dans les conditions de l'article 14 de la loi du 12 juillet, mais à la seule requête du directeur de l'association. Il est dit, ensuite, que l'acte de notification invite les propriétaires à faire connaître s'ils ont pris la décision de ne pas reconstruire.

Faut-il en conclure que ce représentant spécial peut décider la non reconstruction ? Nous ne le pensons pas, car ce serait lui permettre un acte de disposition. Mais l'opinion contraire a des partisans (1).

Le même texte de l'article 14, paragraphe 8, signifie aussi quoique sa rédaction eut gagné à être plus claire et plus formelle, que le rôle du représentant cessera dès le dépôt des deux dossiers prévus par la procédure de constitution des dossiers de reconstruction (le premier servant à déterminer l'origine du sinistre et les caractéristiques de l'immeuble détruit et le second à fixer le chiffre de la participation financière de l'Etat) (2).

Par conséquent, le représentant provisoire n'a pas qualité pour entreprendre les travaux de reconstruction totale. Sa mission se limite à la fixation des droits du propriétaire et à leur conservation. Il apparaît que des textes ultérieurs viendront déterminer comment on sortira de cette situation d'attente si la négligence ou la non présence se prolongent pendant le cours

(1) Voir ce que nous avons dit à ce sujet n° 75 ci-dessus.

(2) Voir pour cette question *infra*, deuxième et quatrième chapitres.

de la période de reconstruction. Le cas ne s'est évidemment pas encore présenté en pratique.

La seconde mission dévolue au représentant provisoire est définie au paragraphe 9 de l'article 14. Elle concerne le cas de reconstruction partielle ou de réparation sous le régime définitif de la loi n° 3087.

Dans cette hypothèse, et à la différence du cas précédent, la tâche du représentant est, comme en matière de réparation rapide, d'effectuer, « pour le compte du propriétaire et dans la « limite des dommages subis, les dépenses nécessaires à la conservation de cet immeuble, en faisant appel au concours de « l'Etat ». Il semble donc que si la destruction partielle n'atteignait qu'une aile de l'immeuble et que cette aile ne puisse être remise en état que par une réédification totale le représentant provisoire ne serait qualifié pour y procéder que dans la mesure où la non reconstruction compromettrait la solidité et la conservation de l'édifice tout entier.

Contrairement à la loi de réparation rapide, la loi n° 3087 ne précise pas comment le représentant provisoire se procure les fonds destinés à couvrir la partie des dépenses de réparation non prise en charge par l'Etat. Elle se borne à dire que le montant des dépenses restant à la charge du propriétaire ne devra pas excéder la somme de 25.000 fr. (alors qu'en matière de réparation rapide, cette somme pourra, nous l'avons vu, atteindre 50.500 fr. sous réserve d'une récupération ultérieure en vertu de la loi n° 3087). Remarquons que le concours financier de l'Etat étant en principe de 80 0/0 de la dépense totale, les travaux dont se chargera le représentant provisoire pourrait s'élever à 125.000 fr.

Mais la loi de financement du 12 juillet 1941, n° 3092, ouvre d'une manière formelle au représentant provisoire nommé en vertu des dispositions de l'article 14 de la loi 3087 le droit de recourir à l'emprunt. Etant, par conséquent, dispensé de solliciter l'autorisation du président du tribunal l'hypothèse d'un refus de celui-ci n'a pas à être envisagée. Il faut en conclure que c'est par l'emprunt que le représentant provisoire se procurera les deniers nécessaires à la réparation.

125. — La responsabilité du représentant provisoire. — Cette responsabilité est déterminée par la nature juridique de sa fonction. Or, le représentant provisoire apparaît à la fois comme le gérant d'affaires du propriétaire et comme un mandataire de justice. A ce titre, il ne semble pouvoir être rendu

responsable que de sa faute lourde. Ce n'est, en effet, pas un mandataire salarié.

Les recours en responsabilité que le propriétaire pourrait engager contre lui ne peuvent avoir pour objet de contester le bien-fondé de son intervention, sans son principe : celle-ci est la conséquence d'un acte de l'autorité judiciaire et est consacrée par la loi. Cela couvre à la fois l'action des locataires et créanciers qui ont provoqué la nomination du représentant provisoire et celle de ce dernier.

Il ne pourrait donc s'agir que de critiquer la nature, les modalités ou le prix des réparations effectuées. Or, l'approbation du devis des réparations par l'Administration suppose un contrôle des conditions dans lesquelles ces réparations sont exécutées. Ce contrôle garantit les intervenants contre tous recours en responsabilité contre le représentant dès lors que celui-ci s'est borné à exécuter correctement sa mission.

126. — La réparation d'office par le commissaire à la reconstruction. — Répétons que cette modalité n'est ouverte au commissaire qu'en matière de réparation rapide aux termes de la loi des 9 février-12 juillet 1941, n° 3088. Les conditions d'exercice de ce droit ont été fixées par la loi et les détails d'exécution précisés par des circulaires du commissaire aux délégués régionaux, notamment la circulaire n° 119 du 6 février 1942.

Les conditions générales d'application de ces dispositions se réfèrent, d'une part, aux immeubles ; d'autre part, aux personnes.

Sont susceptibles d'être réparés d'office :

a) Les immeubles constituant un danger pour la sécurité publique (la réparation dans ce cas est de droit) ;

b) Ceux ne constituant pas un danger mais qui, présentant une capacité de logement suffisante, peuvent être utilisés pour l'hébergement des réfugiés.

Les travaux de remise en état sont alors exécutés au titre des constructions provisoires ;

c) Enfin, tous autres immeubles que les délégués régionaux, sur demande ou après avis du maire de la commune, jugeraient urgent de réparer en vue d'éviter l'aggravation des dégâts, et d'en assurer la conservation.

Quant aux personnes, il faut, pour que la réparation d'office soit décidée, qu'aucune réparation n'ait encore été effectuée en raison de la négligence ou de la non présence des intéressés ; c'est-à-dire du propriétaire, et, le cas échéant des locataires ou des créanciers.

Nous savons comment s'apprécie, en matière de réparation rapide, la non présence ou la négligence du propriétaire ; celle des locataires et créanciers résultera du simple fait qu'ils n'auront pas sollicité la nomination d'un administrateur provisoire.

La procédure d'examen et de décision est simple : les préfets sont priés de faire établir par les maires des communes sinistrées les listes des immeubles appartenant à des particuliers et susceptibles d'être réparés d'office. Le préfet est ensuite appelé à donner son avis sur l'opportunité de la mesure, sous forme d'approbation ou de rejet des mentions portées sur les listes établies par les maires. La décision est prise par le commissaire lui-même.

Les travaux sont exécutés sous le contrôle d'un architecte désigné par le délégué régional du commissaire et en conformité du devis qui aura été établi préalablement à la décision du commissaire. Ils sont donc effectués par l'Etat pour le compte du propriétaire.

Les dépenses sont couvertes, d'une part, au moyen de l'allocation habituelle de l'Etat et, pour le surplus, à l'aide d'une avance de l'Etat dont le taux d'intérêts a été fixé par arrêté du 11 novembre 1941 à 4,50 0 0 l'an, à compter de l'achèvement des travaux.

Comme le montant exact de la dépense n'est connu qu'après cet achèvement, le chiffre de la subvention attribuée, et, par différence, le montant de l'avance à consentir par l'Etat ne seront arrêtés qu'après réception définitive des travaux.

Le montant desdits travaux ne peut excéder le double de la subvention de l'Etat, augmenté de l'abattement de 500 francs, par analogie avec ce qui est décidé pour la réparation effectuée par le représentant provisoire (voir ci-dessus n° 124), c'est-à-dire la somme de 100.500 francs.

Le remboursement de l'avance de l'Etat, en capital et intérêts, devra être effectué par le propriétaire. Ce remboursement est garanti par une inscription de privilège, prise avant le commencement des travaux au bureau des hypothèques, à la requête du délégué régional pour le compte du Trésor (privilège institué par la loi de financement n° 3092).

Comme dans le cas de réparation par le représentant provisoire, le montant des loyers et fermages, s'il y a lieu, est, sur simple réquisition du Trésor, versé au Trésor et imputé à due concurrence sur l'avance de l'Etat.

Après réception définitive des travaux, notification est faite au propriétaire sinistré par acte extrajudiciaire, précisant le

montant de l'avance de l'État. Les intérêts commencent à courir du jour de cette notification.

III^e SECTION.

La gestion des droits des propriétaires, membres d'une association syndicale.

Nous avons indiqué dans la partie technique de notre étude (*Supra* II^e partie, III^e chapitre, IV et V^e sections) le rôle et l'objet des associations syndicales, ainsi que le mécanisme du remembrement et de la reconstruction.

Il nous reste à voir la nature et le fonctionnement de ces personnes morales, entités juridiques créées par la loi, et à qui cette dernière attribue une importance de premier plan ; et à examiner aussi comment les droits des propriétaires, membres de l'association, sont exercés.

Dès sa constitution, l'association prend en mains la gestion des intérêts des associés. Il y a, en quelque sorte, représentation obligatoire et légale.

Nous étudierons successivement les caractères juridiques, l'administration et le fonctionnement, enfin, la dissolution des associations syndicales.

127. La nature de l'association syndicale. — L'association syndicale, aux termes de l'article 23 de la loi du 12 juillet, modifié le 8 novembre 1941, est « un établissement public, de caractère temporaire, doté de la personnalité morale et jouissant de l'autonomie financière ». C'est en même temps (art. 1^{er} de l'arrêté du 10 novembre 1941) « la collectivité des propriétaires d'immeubles réunis dans les conditions déterminées « par la loi » ».

De ces deux définitions qui se complètent nous tirons les conséquences suivantes :

L'association, en qualité d'établissement public, est soumise, en principe, aux règles du droit administratif (en ce qui touche par exemple ses contrats, ses procès, sa comptabilité). Il en résulte, notamment, que les règles valables pour les marchés de travaux publics leur sont applicables de plein droit. C'est ce qui explique la suppression par la loi du 8 novembre d'une phrase incluse dans le texte original de la loi du 12 juillet (qui considérait alors l'association comme un établissement d'utilité publique) et attribuant aux marchés passés par l'association la

qualité de marchés de travaux publics. Ceux-ci devront donc, en principe, être passés par adjudication, sous forme de soumissions écrites, mais ce procédé n'est pas toujours obligatoire.

La loi ajoute encore que le personnel de direction et d'exécution des associations n'a pas qualité d'agents de l'Etat, et, qu'en outre, les textes régissant les fonctionnaires (même des établissements publics) ne lui sont pas applicables.

C'est donc, d'une part, un établissement public très spécial puisqu'il ne correspond à aucun service public administratif, et, d'autre part, une association forcée d'un genre assez particulier, son patrimoine provisoire étant grevé des créances individuelles de chacun de ses membres.

L'association dispose de l'autonomie financière, elle peut ester en justice sans autorisation, mais n'a pas le droit d'exproprier. (C'est le commissaire qui exproprie pour lui rétrocéder ensuite les immeubles). Sa comptabilité, suivant les règles administratives est soumise à un contrôle. Celui-ci est exercé par le préfet et par le commissaire à la reconstruction.

Quant à la nature juridique de la représentation que l'association assume des intérêts des propriétaires sinistrés, la loi l'a assimilée à un mandat (art. 59 de l'arrêté du 10 novembre 1911), mais seulement pour ce qui concerne l'exécution des travaux. Si cette assimilation partielle est déjà assez contestable, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut (*Supra* n° 107), pour cette partie de son rôle, en raison notamment de ce qu'elle est exempte de toute responsabilité, il est plus difficile encore de trouver une qualification exacte pour le surplus de ses attributions (dépôt des dossiers, remembrement, etc...). La recherche d'analogie juridiques que la loi n'a, d'ailleurs point tentée, présente un intérêt médiocre. Le fait matériel est que l'action de l'association (on pourrait plus exactement dire « du directeur de l'association ») est légalement substituée à la libre activité des particuliers, et c'est l'idée essentielle à retenir de la construction du législateur (1).

Cela dit, voyons comment la loi a organisé la vie intérieure et le fonctionnement de cette personne morale d'un genre assez particulier.

128. — Administration et fonctionnement de l'association syndicale. — L'arrêté du 10 novembre 1911 décrit minutieusement

(1) Voir à ce sujet les commentaires insérés en fin du n° 107 ci-dessus et sur lesquels il semble superflu de revenir ici.

le fonctionnement des associations syndicales. Aux termes de l'article 10, celle-ci est administrée par le directeur assisté du bureau de l'association et de l'assemblée générale. Il semblerait donc que l'association présente les caractères généraux des associations syndicales de propriétaires du droit commun et que ses membres jouissent d'une certaine liberté et d'un pouvoir de décision appréciable. Mais ce n'est là qu'une fausse apparence. En réalité, la direction de l'association est entièrement entre les mains de l'Etat, en la personne du commissaire à la reconstruction. C'est dire que les organes administratifs n'ont qu'un rôle très effacé de « principe consort » et qu'il n'y a qu'un intérêt restreint à en connaître les détails. Nous décrirons donc très brièvement les attributions de chaque organe.

1° Le *directeur* de l'association est nommé par le commissaire devant qui il est responsable. Il doit être choisi en dehors des membres de l'association. En fait, la désignation du commissaire porte le plus souvent sur de hauts fonctionnaires retraités qui risquent de présenter plus de prestige que de compétence technique.

On désire évidemment qu'ils jouissent, auprès des propriétaires et des fonctionnaires locaux, de l'autorité qu'ils ont acquise dans leurs anciennes fonctions, ce qui les aidera dans une tâche délicate où la persuasion des intéressés ne sera pas la moindre difficulté.

Il exécute essentiellement les prescriptions du commissaire. Il prépare les statuts de l'association, préside le bureau, nomme les agents de l'association (à l'exception du trésorier) et fixe leur traitement, représente l'association en justice, fait exécuter les décisions, prépare le budget, est, enfin, l'ordonnateur de l'association.

2° Le *bureau* est constitué de 3 ou 5 membres choisis pour un an par le préfet parmi les membres de l'association. Il est présidé par le directeur et doit être consulté par lui sur certaines questions particulièrement importantes, telles que l'établissement du budget, la passation des marchés, l'exécution des travaux, le prix de rétrocession des terrains, les modifications statutaires, etc...

S'il y a désaccord entre le directeur et le bureau, le commissaire est appelé à trancher souverainement.

3° L'*assemblée générale* comprend tous les membres de l'association dont la liste est établie et mise à jour tous les ans par le directeur. La tenue des délibérations n'appelle pas de re-

marques particulières ; notons que chaque membre a droit à autant de voix que les immeubles dont il était propriétaire avaient de fois la valeur cadastrale déterminée par les statuts avec, toutefois, un maximum fixé statutairement. Les fondés de pouvoirs doivent être membres de l'association, sauf exception en faveur des locataires, gérants, ou des mandataires des sinistrés, constitués suivant l'article 14 de la loi du 12 juillet.

L'assemblée générale est présidée par un associé élu parmi les membres du bureau ; elle n'a aucun pouvoir ; c'est un simple donneur d'avis. En cas de désaccord entre elle et le directeur, c'est encore le commissaire qui statue.

4° *Enfin, le receveur trésorier*, nommé par le préfet, sur la proposition du directeur, et qui sera le plus souvent le percepteur ou le receveur municipal, poursuit la rentrée des recettes, et est soumis aux règles de comptabilité applicables à la gestion financière des communes.

129. Modifications statutaires et dissolution. — Le commissaire à la reconstruction peut, par arrêté, modifier les buts de l'association : c'est ainsi, pensons-nous, qu'une association de remembrement pourra être transformée en association de reconstruction. Il peut aussi modifier le périmètre syndical à charge, s'il y a lieu, de procéder à une nouvelle publicité et aux notifications aux propriétaires inclus dans le nouveau périmètre.

La dissolution de l'association syndicale a lieu lorsque le but qui lui était assigné a été atteint. L'assemblée générale est alors convoquée pour consultation. Le délégué régional du commissaire est tenu au courant, et c'est, sur sa proposition, et après avis du préfet, que le commissaire prononce la dissolution définitive.

Celle-ci ne produit ses effets qu'après l'apurement des comptes individuels des sinistrés, l'acquittement des dettes, et l'accomplissement, s'il y a lieu, des conditions imposées par le commissaire.

CHAPITRE DEUXIÈME

LA FIXATION

ET LE MONTANT DU CONCOURS FINANCIER DE L'ETAT

130. - Caractères généraux du concours financier de l'Etat. —

Le concours financier de l'Etat est, en toutes circonstances, partiel et forfaitaire, mais il reste toujours proportionné à l'importance des dégâts ou plus exactement au coût des travaux de réparation ou de reconstruction à effectuer. Cette règle proportionnelle ne joue, toutefois, pas de la même façon en matière de réparation ou de reconstruction.

En cas de réparation rapide (Loi n° 3088), l'allocation de l'Etat est toujours basée sur le devis des travaux, dont elle couvre un pourcentage fixe de 50 0/0, sauf application du maximum de 50.000 francs que la subvention ne peut excéder.

En cas de reconstruction sous l'empire de la loi n° 3087, au contraire, il faut distinguer la reconstruction totale de la reconstruction partielle :

Dans l'hypothèse d'un immeuble entièrement détruit entraînant la reconstruction totale, la participation financière de l'Etat est déterminée, suivant une technique particulière, par référence au coût normal de reconstruction d'un immeuble de surface utilisable et de destination identiques à celles que présentait l'immeuble détruit. La participation de l'Etat est alors de 80 0/0 (et parfois de 90 0/0) de ce coût normal de reconstruction.

Dans l'hypothèse d'un immeuble partiellement détruit, rendant nécessaires soit des travaux de réparation (qui ont le caractère définitif), soit une reconstruction partielle, la participation de l'Etat peut être déterminée au moyen de trois procédés :

— Soit d'après le pourcentage de destruction par rapport au coût normal de reconstruction de l'immeuble tout entier. Ce pourcentage donnera un chiffre de dépenses subventionnables auquel on appliquera les coefficients de 80 0/0 ou 90 0/0 : c'est la méthode dite « du quantum ».

— Soit en prenant pour base le coût réel des travaux, comme en matière de réparation rapide, mais en appliquant non plus le coefficient de 50 0/0, mais celui de 80 0/0 (ou, le cas échéant de 90 0/0) et sans aucun maximum. C'est la méthode dite « du devis ». Mais ces deux méthodes ne peuvent être appliquées que si le pourcentage de destruction dépasse 2,50 0/0.

— Soit, enfin, dans certains cas limitativement prévus, en prenant encore pour base le coût réel des travaux et en appliquant un coefficient de 66 0/0 (ou de 75 0/0) et cela même si le coût des travaux est inférieur à 2,50 0/0 du coût normal de reconstruction de l'immeuble tout entier : c'est la méthode dite « du forfait ».

Mais les évaluations ainsi faites ne sont pas pour autant définitives. Elles peuvent subir des abattements ou des réductions pour diverses causes dont les principales sont : vétusté ou insalubrité de l'immeuble détruit ; perception d'une indemnité versée par une compagnie d'assurances contre le risque de guerre ; réduction pour insuffisance de surface habitable ; reconstruction à plus de 20 kilomètres du lieu de l'ancien immeuble ; retard dans l'exécution des travaux, etc...

Les participations financières sont, enfin, sujettes à révision, si le coût normal de reconstruction a varié entre l'époque de fixation de la dite participation et l'ouverture de la période de reconstruction.

Tout cela suppose que les travaux de reconstruction sont effectués. Si, au contraire, le propriétaire d'un immeuble totalement détruit décide de ne pas le reconstruire, il touche une participation réduite, qui prend le caractère d'indemnité et que la loi qualifie d'« indemnité d'éviction ».

Enfin, l'aide de l'Etat se manifeste encore sous d'autres formes : avances sur les revenus et éventuellement sur le capital même de la subvention, exemptions et immunités fiscales.

Nous diviserons cette étude du concours financier de l'Etat en cinq sections qui traiteront successivement : de la participation financière de l'Etat en cas de destruction totale (1^{re} section). Du montant de cette participation en cas de destruction partielle (2^e section). Des variations accidentelles du montant de la participation (3^e section). De l'indemnité en cas de non reconstruction (4^e section). Enfin, des autres formes de l'aide de l'Etat (5^e section).

I^{re} SECTION.

La participation financière de l'Etat en cas de destruction totale.

131. - Définition. — L'article 5 de la loi, n° 3087, qui règle l'ensemble de la question stipule : « l'Etat participe aux dépenses de reconstruction sur la base du coût normal de reconstruction d'un immeuble d'une surface utilisable et d'une destination semblables à celles de l'immeuble détruit. Ce coût normal est fixé en tenant compte des conditions économiques régionales et des habitudes locales par le commissaire à la reconstruction sur la proposition de son délégué régional après consultation d'un comité départemental... ».

Cette définition implique que la participation à attribuer pour chaque immeuble sera déterminée au moyen de trois opérations successives :

Premier temps : Détermination objective dans une région donnée du coût normal de reconstruction de tous les types d'immeubles existant couramment dans ladite région et présentant certaines caractéristiques de surface utilisable et de destination. Les habitudes locales interviennent, notamment, pour le genre de matériaux utilisés dans la construction. Les conditions économiques régionales sont un élément du coût des travaux.

Deuxième temps : Rattachement de l'immeuble détruit au type d'immeuble ci-dessus défini auquel il est le plus ressemblant quant à ses caractéristiques essentielles, à savoir sa surface utilisable et sa destination. C'est, si l'on veut, le côté subjectif de l'opération, rattachant l'immeuble individuel aux normes générales.

Troisième temps : Application au coût normal de reconstruction ainsi déterminé du coefficient légal, sous réserve des abattements qui seront appliqués à raison des vices présentés par le bâtiment détruit. Le chiffre de la participation est la résultante de cette dernière opération.

Nous allons reprendre tous ces termes dont l'importance est considérable, puisque l'économie de la loi repose tout entière sur la façon dont ils seront interprétés par les services du commissariat et par la Commission Centrale de la reconstruction.

Nous verrons, ensuite, comment le propriétaire peut utiliser la participation de l'Etat.

132. — La détermination objective du coût normal de reconstruction. — Cette opération se décompose en deux étapes : a) étape technique ou architecturale (les séries types d'immeubles) ; b) étape financière (les séries de prix).

Nous ne voulons pas dire par là que les services d'architecture et d'évaluation du commissariat, soit au siège, soit dans les départements, considèrent cette division du travail comme indispensable, mais nous pensons que cette distinction existe à l'état au moins latent dans leur esprit, et elle présente, en tout cas, l'avantage d'éclairer le problème posé. Cela semble résulter d'ailleurs de la première rédaction de l'article 5 dans la loi du 11 octobre qui prévoyait la fixation annuellement du coût normal, dans le cadre des spécifications arrêtées par le commissaire.

Grâce à l'utilisation des séries des architectes provinciaux dont nous parlerons tout à l'heure, la distinction des deux étapes est moins apparente.

A) *Les séries types d'immeubles.* — La question soulevée appelle une solution purement technique. Elle est du domaine des architectes et doit se résoudre sur le plan régional et local. On ne construit pas de la même façon en Bretagne et en Savoie, dans le Nord et sur la Côte d'Azur. Question de climat d'abord, de genre de vie des habitants, de nécessités ethniques et d'habitudes locales.

C'est pour cette raison que les architectes doivent, autant que possible, être choisis sur place et parmi ceux ayant une grande connaissance de la région où ils vont travailler.

La détermination des normes de l'habitation classique se fera en tenant compte : 1° de la surface utilisable ou habitable ; 2° de la destination du bâtiment.

Les séries à établir devront donc être à la fois nombreuses et variées. Prenons l'exemple d'un bâtiment rural à usage d'exploitation agricole : il faudra prévoir le genre et la nature des bâtiments d'habitation d'après le nombre de personnes nécessaires à l'exploitation ; ceux des bâtiments accessoires d'après le genre des cultures et des élevages pratiqués ; le nombre des animaux ; l'importance du cheptel, etc... Le tout étant en rapport avec le nombre d'hectares de labours, de prés, de vignes, de bois, etc...

Dans les villes, il faudra prévoir les normes de l'immeuble collectif d'habitations bourgeoises ; celles de l'immeuble à logements ouvriers. Pour les pavillons, on envisagera celui de simple rez-de-chaussée, comme celui de deux ou trois étages devant abriter une ou plusieurs familles plus ou moins nombreuses.

Il faudra donc que les séries soient très nuancées, mais toutes présenteront un caractère obligatoire commun : le modernisme.

Cette expression signifiait qu'elles satisferont toutes aux exigences modernes de l'hygiène et du confort. Il ne doit pas être question de reconstruire des bâtiments de ferme sans clarté ni gaieté, des pavillons sans salles de bains, des immeubles de rapport sans tout-à-l'égout ni chauffage central, des maisons aux pièces minuscules, aux chambres mal aérées, etc... Si ces conditions n'étaient pas remplies, la reconstruction n'atteindrait pas l'objet que se sont proposé ses auteurs.

Les séries types d'immeubles détermineront aussi, outre l'importance en surface et en hauteur, la nature et la qualité des matériaux employés : dans le Nord, l'immeuble type fera un grand usage de la brique ; dans la montagne, le bois dominera ; dans d'autres régions, la meulière ; ici, les toitures seront en tuiles ; là, en ardoises, etc... Enfin, les habitudes locales interviendront ; par exemple, pour la distribution des boutiques, des logements des artisans. Ainsi seront fixées ce que le législateur a appelé les « spécifications » de l'immeuble type, et dont nous ne pouvons donner qu'un 'très faible' aperçu en raison du caractère strictement architectural qu'elles présentent.

B) *Les séries de prix.* — Les caractéristiques de chaque immeuble type étant définies, il s'agit de lui appliquer un prix ou plus exactement un coût de construction. Pour cela, les sections d'évaluation du commissariat, à Paris et en province, établissent des séries de construction et des séries de prix, par régions (une douzaine environ, groupant 5 ou 6 départements). Pour chaque type d'habitation on détermine les séries de prix de zinguerie, de verrerie, de charpente, de serrurerie, etc...

On doit s'efforcer d'éviter l'utilisation des prix courants figurant sur les barèmes des entrepreneurs et sur lesquels on sait que les architectes obtiennent si facilement des rabais impressionnants qui donnent aux clients l'illusion que leur architecte leur fait gagner de l'argent ! Il existe, au contraire, une méthode plus sûre : c'est de prendre pour bases les séries des « des architectes provinciaux ». Ces séries représentent une certaine quantité de matériaux et de main-d'œuvre. Cela est une base solide. Il suffit ensuite d'appliquer les coûts actuels et des coefficients tels que le prix de l'ouvrage corresponde au prix couramment pratiqué. Ce sont ces coefficients que fixera le commissaire, sur la proposition du délégué régional et après avis du comité départemental de la reconstruction. Le contrôle et la vérification sont facilités d'une région à l'autre et suivant les conditions économiques du moment. Mais ce procédé est peu connu et doit se vulgariser.

Ainsi, par l'effet de cette double opération, on aura déterminé par région des séries types d'immeubles et le coût normal de construction de chaque immeuble type.

Il importe de remarquer qu'on aura établi ainsi des données objectives, c'est-à-dire le prix d'un immeuble comportant le genre de matériaux et le luxe de construction et d'aménagement qui conviennent à sa destination et à l'emplacement où il se trouve, sans tenir compte des situations individuelles. Cela c'est ce que nous avons appelé le premier temps de l'opération. Voyons, maintenant, comment on passe au second, c'est-à-dire à la fixation des participations individuelles.

133. La fixation individuelle du coût de reconstruction. —

Cette fixation nécessite la « réduction » de l'ancien immeuble détruit à l'un des types définis par le commissariat, dont les caractéristiques générales de surface habitable et de destination sont les plus voisines. Il ne restera plus qu'à appliquer le taux légal de la participation (voir n° 134 ci-après) et à déduire les abattements pour vices de l'ancien immeuble (voir n° 135) et le chiffre de la participation sera fixé pour le propriétaire. Nous ne pouvons pas dire « définitivement » puisque cette participation peut être ultérieurement révisée si les prix ont changé entre la date de cette fixation et la date d'ouverture de la période de reconstruction qui donnera le signal du début des travaux, ou encore si le propriétaire n'exécute pas exactement le projet des travaux (1).

Il résulte du processus que nous venons d'indiquer que la première tâche consiste à définir et à reconstituer les caractéristiques du bâtiment détruit, ce qui présentera parfois de sérieuses difficultés.

a) *Les caractéristiques de l'immeuble détruit.* — Nous sommes dans l'hypothèse d'un immeuble totalement détruit qui sera fréquemment situé dans un quartier lui-même entièrement bouleversé. La recherche à laquelle vont se livrer les services du commissariat doit donc être entreprise le plus rapidement possible après le sinistre, et, notamment, dès le début des opérations d'arasement et de déblaiement (2). Les décombres révéleront en général la position des gros murs, ce qui permettra de déter-

(1) Voir sur ces révisions *infra* troisième section.

(2) Voir ce que nous avons dit à ce sujet *supra* deuxième partie, troisième chapitre, n° 89.

miner la surface construite. Pour le nombre d'étages autre élément de calcul du volume, à défaut de vestiges suffisamment apparents, les renseignements figurant aux titres de propriétés apporteront une aide précieuse, de même que les indications fournies par l'Administration des Contributions directes et celle de l'Enregistrement.

Il y a là un travail technique qui consistera essentiellement à vérifier l'exactitude des déclarations des propriétaires, occupants, etc... Il sera l'œuvre de la section « Evaluation » du commissariat. En même temps, cette section déterminera, aussi exactement que possible, les agencements modernes existants dans l'immeuble détruit et la nature des matériaux dont il était constitué, cela en vue de l'application des abattements divers dont sera frappée la participation de l'Etat (voir n° 135).

Nous ne pouvons entrer dans le détail de cette recherche, mais ce qu'il importe de préciser, ce sont les éléments qui serviront de base pour le rattachement à un immeuble type déterminé : ces éléments, nous l'avons vu, sont au nombre de deux : destination et surface utilisable. Voilà le criterium, logique d'ailleurs, retenu par le législateur.

La destination est une notion simple, facile à établir : habitation collective ou individuelle, hôtel meublé, exploitation agricole, bâtiment à usage partiel de professions artisanales, libérales, etc... Les indications préciseront notamment les commerces exercés (à titre accessoire) par les habitants et boutiquiers, ainsi que le montant des loyers.

La surface utilisable sera déterminée par les mesures des bâtiments hors œuvre (ce qui fixe le volume) et le nombre des planchers, c'est-à-dire d'étages, en distinguant, bien entendu, les caves, mansardes, combles et greniers. Les caractéristiques ainsi retenues au cours de ce premier stade ne tiendront, par conséquent, pas compte de l'état bon ou mauvais, vieux ou neuf des bâtiments détruits, non plus, bien entendu, que de leur valeur vénale ou intrinsèque. C'est sur le résultat de ce travail, qui est constaté dans un procès-verbal établi par le délégué régional du commissaire et notifié au propriétaire intéressé, que sera effectué le rattachement à l'immeuble type.

b) *La référence à l'immeuble type.* — Il ne s'agit pas alors de déterminer combien coûterait la reconstruction de l'immeuble ancien, mais d'assimiler celui-ci à un immeuble neuf, d'une catégorie dont le coût de construction aura été préalablement établi, comme nous l'avons indiqué plus haut (n° 132). C'est, en quelque sorte, une opération arithmétique et de standardisation :

ramener chaque immeuble détruit à une commune mesure connue et donnée. Ce rattachement est l'œuvre du délégué du commissaire : il s'opère par comparaison des caractéristiques définies ci-dessus avec celles présentées par les séries d'immeubles de remplacement ayant mêmes destination et surface utilisable.

La remarque la plus importante qu'appelle ce procédé est la suivante : les normes de l'immeuble type sont celles d'une construction neuve et présentant tous les agencements modernes correspondant au genre et à la situation de l'immeuble. Le coût de construction qui servira de base à la fixation de la participation de l'Etat sera donc identique quels qu'aient été l'état d'entretien, l'âge, la solidité et le confort de l'ancien immeuble ; la loi prévoit l'échange d'un certain nombre de mètres cubes construits d'une certaine destination et d'une valeur quelconque, avec un nombre identique *de mètres cubes construits de même destination à l'état neuf*. On voit tout de suite l'avantage que les propriétaires intéressés et la collectivité sinistrée tout entière retireront de ce procédé d'évaluation qui peut seul permettre d'atteindre le but visé par le législateur.

Mais comme il ne faut pas que le propriétaire sinistré retire de la destruction de son immeuble un profit dont la collectivité ferait les frais, la participation de l'Etat subira des abattements proportionnels au degré de vétusté ou d'inconfort de l'immeuble détruit. C'est ce que nous verrons plus loin (n° 135).

Par contre, le propriétaire d'un petit château de grande valeur dans lequel auront été multipliées les dépenses de confort et de luxe verra le coût normal de reconstruction de son château ramené aux normes de l'immeuble type de la région et du quartier, ayant mêmes destination et surface utilisable. C'est pourquoi l'on a pu dire que le législateur s'est refusé à l'examen des situations individuelles (1).

(1) Commentant cette idée, MM. Renaud et Bucaille écrivent (*Gazette du Palais*, des 6 et 7 mars 1912 : « S'il a plu par exemple à un propriétaire de faire « construire dans un faubourg un immeuble en pierre de taille qui serait digne « d'une avenue centrale dans une grande ville, le coût normal de reconstruction « ne sera pas celui d'un immeuble de ce type, mais d'un immeuble correspon- « dant à ce qui se construit dans cet endroit. Par contre, le propriétaire d'un « immeuble vétuste au cœur d'une grande ville recevra, sauf réduction de la « participation pour vétusté, les fonds nécessaires pour lui permettre de re- « construire à sa place un immeuble moderne ».

134. — Le taux légal et théorique du concours financier de l'Etat. — Le coût normal de reconstruction de l'immeuble détruit étant ainsi déterminé, il reste à exprimer, en chiffres, le concours financier qu'accordera l'Etat. Ce concours est limité à une quote-part du coût de reconstruction. Cette quote-part théorique est fixée par l'article 6 de la loi, n° 3087, à 80 0/0. Elle peut toutefois s'élever à 90 0/0.

A) *Le taux de 80 0/0.* — Nous disons taux théorique car la participation financière de l'Etat basée, comme nous l'avons vu, sur la reconstruction d'un immeuble neuf ne sera qu'exceptionnellement maintenue au chiffre ainsi obtenu : il n'en serait ainsi qu'au cas où l'immeuble détruit aurait été lui-même tout nouvellement construit et pourvu de tous les agencements modernes prévus dans les normes de l'immeuble type. Dans tous les autres cas, le chiffre de participation obtenu en appliquant au coût normal de reconstruction, le taux de 80 0/0 (ou de 90 0/0) subira une réduction pour vétusté au autre cause. (Voir n° 135 ci-après).

Le taux théorique, ou coefficient de base de la participation financière de l'Etat, a donc un caractère partiel et forfaitaire, mais cette méthode de calcul reste grandement avantageuse pour le particulier, car elle part de chiffres réels et de prix-courants de construction et de travaux. Enfin, le taux de 80 0/0 est assez élevé.

Il n'en a pas toujours été ainsi : la rédaction primitive de la loi du 11 octobre prévoyait un taux de participation plus élevé pour les petits immeubles (nous verrons plus loin que cette faveur est conservée sous certaines conditions dans la loi nouvelle) mais rapidement dégressif, de sorte qu'il était en fait beaucoup moins avantageux pour le sinistré. Voici à titre documentaire quel en était le barème :

Neuf dixièmes pour la tranche de 0 à 100.000 francs.

Trois quarts pour la tranche de 100.000 à 300.000 francs.

Deux tiers pour la tranche de 300.000 à 1 million de francs.

Moitié pour la tranche excédent 1 million de francs.

On ne peut que louer le législateur d'avoir aboli ces différences de traitements qui n'étaient d'ailleurs même pas forcément en rapport avec la fortune globale des propriétaires sinistrés.

B) *Le taux privilégié.* — Au taux normal de 80 0/0, la loi en substitue un autre de 90 0/0 pour les immeubles dont le coût normal de reconstruction est inférieur à 300.000 francs et en fa-

veur seulement des propriétaires remplissant certaines conditions limitativement prévues par la loi et qui devaient être précisées par un arrêté ultérieur des sous-secrétaires d'Etat à l'intérieur et aux communications. Cet arrêté a été pris le 2 juin 1942.

Des dispositions communes de la loi n° 3087 (art. 6, § 2°) et de l'arrêté sus visé, il résulte que le bénéfice du taux exceptionnel de 90 0/0 peut être accordé (à condition avons-nous dit que le coût de reconstruction n'excède pas 300.000 francs, savoir :

1° Aux personnes physiques ou morales pour l'immeuble d'habitation dont elles étaient propriétaires à la condition qu'au jour du sinistre elles n'en aient point possédé d'autres affectés au même usage.

2° Aux personnes physiques qui étaient propriétaires de plusieurs immeubles pour celui de ces immeubles qu'elles habitaient à la date du sinistre avec leur famille comprenant trois enfants au moins, majeurs ou mineurs. Les enfants étant ceux légitimés, naturels ou adoptés du propriétaire sinistré ou de son conjoint, ainsi que les descendants légitimes des enfants légitimes ou naturels. Les descendants des enfants « morts pour la France » au cours de la présente guerre étant assimilés aux enfants et descendants qui habitaient l'immeuble, à condition qu'ils aient été recueillis depuis le sinistre par le propriétaire.

3° Aux ayants droit à titre universel des personnes désignées aux deux premiers paragraphes à condition que l'auteur décédé ait présenté une demande invoquant le bénéfice desdites dispositions ou ait été empêché de le faire par une cause autre que la pure négligence.

Enfin, l'arrêté du 2 juin 1942 rend les mêmes dispositions applicables aux propriétaires en indivision ou copropriété qui rempliraient les mêmes conditions.

L'octroi de ce taux privilégié a donc le caractère d'une mesure bienveillante fondée sur des considérations purement sociales. Il doit faire l'objet d'une demande spéciale des propriétaires aptes à en bénéficier.

135. - Les abattements pour défectuosités de l'immeuble détruit. — Si la participation financière de l'Etat s'en tenait à un pourcentage du coût de construction de l'immeuble type ou standard auquel a été rattaché l'immeuble détruit, nous avons vu qu'il en résulterait un avantage injustifié au profit des propriétaires d'immeubles défectueux. On sait, en effet, que l'immeuble standard est neuf, sain, construit en bons matériaux

courants et pourvu des agencements modernes que comportent sa catégorie et sa destination.

La loi a donc dû prévoir que les défauts de l'immeuble détruit entraîneraient des abattements.

Les causes de défectuosité énoncées à l'article 6, § 3, de la loi sont les suivantes :

- Ancienneté de l'immeuble détruit ;
- Nature des matériaux de construction y employés ;
- Insalubrité de l'immeuble ;
- Absence d'agencements modernes dans cet immeuble.

Pour les connaître, les services du commissariat doivent, lorsqu'ils établissent les caractéristiques de l'immeuble détruit, (ci-dessus n° 133, § a), préciser la décade de construction de l'immeuble, si celui-ci est approvisionné en eau, gaz, électricité, s'il est pourvu du chauffage central, de salle de bains, de water-closets, de fosses fixes ou septiques, du tout-à-l'égout, de puits perdu, etc..., ainsi que la nature des matériaux constituant les murs de façade et de côté, la toiture (charpente et couverture), les planchers (caves, rez-de-chaussée, étages), etc...

Chaque nature de défectuosité comportera un pourcentage de réduction. Ces pourcentages spéciaux seront fixés par le commissaire à la reconstruction. Ils s'ajouteront, le cas échéant, les uns aux autres. Il fallait éviter pourtant un cumul des réductions qui pouvait atteindre l'immeuble trop durement ou même injustement : un immeuble peut comporter un coefficient de vétusté et un coefficient d'insalubrité, mais ces deux défectuosités peuvent avoir la vétusté pour unique cause. Aussi, la loi décide-t-elle, fort opportunément, que la réduction totale sera d'un tiers au plus.

Le jeu de ces abattements a pour résultat de proportionner la participation de l'Etat à la valeur de l'immeuble détruit. Et cela est fort légitime. On ne peut, toutefois, éviter de remarquer, ainsi que le fait M. Solus (*Les Lois nouvelles*, 5 janvier 1941, p. 10), que cette solution s'apparente à celle qui est donnée par le droit des assurances, où prévaut la règle que le contrat d'assurance est un « contrat d'indemnité ». Cela nous ramène en partie aux conceptions de la loi de 1919.

Exemple pratique :

Pour résumer et rendre plus clair le mécanisme de la fixation de la participation de l'Etat, nous allons donner un exemple pratique :

Soit un immeuble de rapport de quatre étages, situé dans une ville du Nord, habité par huit ménages ouvriers, dont l'année

de construction est 1910, construit en des matériaux normaux pour la région, pourvu des agencements de salubrité essentiels, mais dépourvu de salles de bains, tout-à-l'égout et de chauffage central : il a été totalement détruit.

Cet immeuble est assimilable par exemple à l'immeuble type n° 5 de la série D qui prévoit les fondations en meulière, l'élévation en briques, la charpente en chêne, la couverture en tuiles, les planchers en fer, les parquets en sapin, etc..., outre des salles de bains individuelles et le tout-à-l'égout. Le coût de construction de cet immeuble est de 1.200.000 francs.

Le taux de la participation financière sera de 80 0/0, soit : 960.000 francs.

Les abattements cumulés pour vétusté partielle et absence de certains des agencements prévus dans l'immeuble type, donneront lieu à une réduction de 20 0/0 de cette participation, soit un abattement de 192.000 francs. La participation financière ressortira à 960.000 francs - 192.000 francs, soit 768.000 francs.

Signalons, pour ordre, que la valeur vénale de notre ancien immeuble pouvait être de 400.000 francs environ.

Le chiffre de la participation étant ainsi définitivement fixé (sauf les révisions éventuelles si les indices de prix ont varié au jour de l'ouverture de la période de reconstruction) quel usage va en faire le propriétaire ? Sera-t-il notamment contraint de se conformer exactement aux normes de l'immeuble type ?

136. — Les conditions d'utilisation par le sinistré de la participation financière de l'Etat.

Le vœu de la loi est incontestablement que, dans la grande majorité des cas, les propriétaires sinistrés suivent assez exactement les caractéristiques définies par les séries types d'immeubles. Nous avons déjà indiqué, au cours de la deuxième partie de cet ouvrage, le contrôle que les services du commissariat exercent sur les plans et devis de chaque immeuble à reconstruire, notamment lorsque l'immeuble se trouve situé à l'intérieur d'une zone affectée par un plan d'aménagement. Le propriétaire ne peut utiliser les fonds à reconstruire n'importe quel immeuble. Il doit, notamment, respecter la destination primitive de ce dernier, et le pourvoir des aménagements modernes prévus. Mais, sous ces réserves, le propriétaire conserve une certaine indépendance qui lui est reconnue aux termes mêmes de la loi : l'article 7 de la loi prévoit, en effet, le cas où « le propriétaire sinistré ne reconstruit » qu'un immeuble d'une surface utilisable inférieure à celle de

« l'immeuble détruit ». C'est reconnaître implicitement que le propriétaire peut prendre pareille décision. Dans cette hypothèse, la loi se montre libérale et stipule que « la participation de l'Etat demeure établie, dans les conditions prévues à l'article 6, sur la base du coût normal de reconstruction de l'immeuble correspondant (c'est-à-dire de l'immeuble type assimilable) à l'immeuble détruit ».

Ainsi donc, la participation n'est pas réduite. Cette solution tirera d'embarras nombre de propriétaires qui préféreront faire le sacrifice d'avoir un immeuble moins grand, mais plus confortable et plus moderne, afin de ne pas enlamer des ressources personnelles (qu'ils peuvent ne point posséder), ni recourir à l'emprunt (ce qui, dans certains cas, pour le failli, notamment, peut présenter des difficultés) pour combler la différence entre le coût normal de reconstruction et la participation de l'Etat. On voit donc que, dans l'hypothèse de la destruction totale, le sinistré peut se contenter de reconstruire un immeuble à la mesure des sommes que l'Etat lui alloue.

Ce ne sera, au contraire, qu'exceptionnellement le cas s'il y a destruction partielle, car on peut rarement réduire le coût d'une réparation.

Toutefois, le maintien de la participation de l'Etat en fonction du coût normal de reconstruction de l'immeuble détruit lui-même, en cas de reconstruction effective d'un immeuble plus petit, se trouve limité par la disposition ci-après (avant-dernier alinéa de l'article 6) :

« Le concours financier de l'Etat pourra être subordonné, dans les conditions qui seront fixées par une instruction du commissaire à la reconstruction, à la réalisation d'une capacité de logement en rapport normal avec le coût de reconstruction ».

On voit très bien ce que la loi a voulu éviter : la substitution d'un immeuble très réduit, mais d'un prix de revient coûteux à la place d'un immeuble qui, même vétuste, abritait plusieurs foyers.

Mais il n'est pas à notre connaissance, que l'instruction susvisée du commissaire ait encore été donnée à ce jour, de sorte qu'il est difficile à l'heure actuelle de commenter, avec quelques chances de serrer de près la réalité, nombre de dispositions légales.

Ce que nous venons de voir s'applique à la réduction éventuelle de la surface habitable. Il est, bien entendu, permis au propriétaire de construire plus grand, si l'emplacement dont il dispose et les règles du gabarit maximum le permettent, à condi-

tion de financer personnellement le coût supplémentaire des travaux.

Voyons, maintenant, la question de la nature et de la qualité des matériaux employés : sous réserve de ne pas heurter les règles de style régional que le plan d'aménagement a pu prévoir, les spécifications de matériaux comprises dans les normes de l'immeuble type ne semblent pas s'imposer obligatoirement aux sinistrés. Il leur sera généralement toujours possible de faire mieux, par exemple de faire placer des parquets de chêne là où n'étaient prévus que des parquets de sapin, à condition que les approvisionnements du marché le permettent.

Mais leur sera-t-il permis de faire moins bien ? Cela est douteux : les agencements modernes ne peuvent être supprimés. Quant aux matériaux, il est probable que ceux prévus aux normes types seront ceux les plus répandus dans le pays, et, par conséquent, les moins chers. Une réduction des prix ne pourrait donc vraisemblablement être obtenue qu'à qualité inférieure entraînant une diminution de la solidité de l'immeuble : cela ne peut être accepté et le commissariat refuserait les devis proposés.

D'ailleurs, tout danger de spéculation, qui permettrait à son auteur d'encaisser une partie du montant de la participation de l'Etat, non utilisée pour la reconstruction, est écarté par la disposition du deuxième alinéa de l'article 7, lequel prévoit qu'en aucun cas la somme versée au propriétaire sinistré ne peut excéder :

— Ni le coût normal de reconstruction de l'immeuble effectivement reconstruit, sauf autorisation du commissaire à la reconstruction ;

Ni les dépenses réellement faites par le propriétaire sinistré.

La première disposition vise notamment le cas où le propriétaire, désireux de limiter ses dépenses aux sommes versées par l'Etat, a fait reconstruire un immeuble d'une surface utilisable inférieure à celle de l'ancien immeuble. Le commissaire contrôlera si la somme versée correspond bien au coût normal de construction du nouvel immeuble, en comparant ce dernier aux normes et au prix de l'immeuble type de même surface. Cette règle peut, toutefois, être outrepassée par le commissaire dans des circonstances évidemment exceptionnelles.

La seconde limitation a, au contraire, un caractère absolu et impératif : la participation financière de l'Etat sera ramenée, à titre de pénalisation, aux dépenses réellement faites. On ne peut permettre que le jeu de la loi aboutisse à laisser entre les mains

du sinistré des sommes liquides représentant une sorte de profit ou de bénéfice.

II^e SECTION.

La participation en cas de destruction partielle.

137. — Les différents modes de fixation. — Il s'agit alors soit de réparation, soit de reconstruction partielle, termes que la loi assimile l'un à l'autre et entre lesquels nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de faire de distinctions.

a) La réparation peut d'abord avoir lieu sous le régime tout provisoire de la loi n° 3088.

Nous avons à peu près épuisé le sujet de la fixation de l'allocation de l'Etat dans cette hypothèse, au cours des développements du deuxième chapitre (1^{re} section) de notre deuxième partie. Nous avons vu, notamment, que cette loi de réparation rapide s'appliquait à tous les immeubles endommagés par suite d'actes de guerre, à condition que le dommage soit partiel et puisse être rapidement réparé (n^{os} 60 à 65). Et surtout, lorsque nous avons montré comment la loi avait distingué le régime de la réparation de celui de la reconstruction, au point de vue du financement des dépenses (*Supra* n° 67), nous avons été amenés à indiquer, avec suffisamment de précisions, comment fonctionnait le système, d'ailleurs très simple, élaboré par le législateur.

Nous rappellerons donc simplement qu'à charge de justifier de l'origine des dommages et des frais exposés, le propriétaire sinistré touche une allocation de moitié des frais de réparation, déterminés par les devis de travaux (après abattement fixe de 500 francs) avec maximum de 50.000 francs.

L'allocation est donc directement fonction du coût des travaux nécessaires à la reconstruction (du moins jusqu'à la limite de 100.500 francs) ;

b) La réparation d'un immeuble partiellement détruit, sous le régime de la loi n° 3087 donne lieu à des procédés de calcul nettement plus compliqués pour la détermination du montant de l'allocation de l'Etat. Le principe fixé par l'article 8, § 1^{er}, de la loi du 12 juillet, reprenant à peu près les termes de l'article 9 de la loi du 11 octobre 1940, est qu'en cas de destruction partielle la participation de l'Etat reste « calculée sur le coût « normal de reconstruction intégrale de l'immeuble et est ac-

« quise au propriétaire sinistré dans la proportion où cet immeuble a été endommagé ».

Mais l'application pratique du principe ainsi posé soulève des difficultés ainsi qu'en témoignent les modifications que la loi du 7 octobre 1942, n° 998, a apportées à la rédaction de la suite de l'article 8 de la loi du 12 juillet.

La rédaction originale (conforme à celle de la loi du 11 octobre) prévoyait que « le pourcentage de la destruction partielle « était déterminé d'après le rapport du coût de la réparation au « coût normal de la reconstruction intégrale ».

La rédaction actuelle (Loi du 7 octobre 1942) stipule que : « cette proportion est calculée suivant les règles posées par instruction du commissaire à la reconstruction ».

Nous essayerons tout à l'heure d'interpréter ces termes et leurs variations. Cette méthode, dite de quantum, est assez complexe, elle devra, toutefois, être adoptée quand les réparations à effectuer seront particulièrement importantes.

L'article 8 nouveau apporte une notion nouvelle lorsque les dégâts sont d'importance limitée : « il stipule que, dans ce cas, « la participation financière de l'Etat peut être calculée en appliquant le taux et les abattements prévus à l'article 6 au montant des travaux nécessaires à la réparation normale de l'immeuble endommagé, qui pourront comprendre les travaux « conservatoires ».

C'est, en somme, une méthode de calcul par référence directe au coût de réparation d'après devis d'architectes : ainsi l'appelle-t-on « méthode du devis ». Elle est beaucoup plus simple et sera généralement adoptée toutes les fois que les travaux à envisager ne seront pas trop importants.

Dans les deux cas ci-dessus (méthodes du quantum et du devis), la loi prévoit que les dépenses de réparation ne donnent droit au concours financier de l'Etat que pour la quote-part excédant un pourcentage de 2,50 0/0 du montant du coût normal de reconstruction intégrale. Si elles sont inférieures, elles restent en totalité à la charge du propriétaire.

Enfin, et par dérogation à la règle limite du minimum de 2,50 0/0 ci-dessus indiquée (1), la loi prévoit un régime forfaitaire en faveur des immeubles dont les dépenses de réparation seront inférieures à 100.000 francs : le propriétaire a,

(1) Qui de la sorte ne recevra presque jamais d'applications tendant à supprimer toute participation de l'Etat.

dans ce cas, la faculté d'opter pour la liquidation définitive de la participation de l'Etat, sur la base de $\frac{2}{3}$ (ou, dans certains cas privilégiés, des $\frac{3}{4}$) du montant des travaux nécessaires à la réparation. C'est encore une méthode de référence directe aux devis des travaux, mais qui, à la différence de ce qui se passe pour la méthode du devis, ne tient pas compte d'abattements pour déficiences de l'immeuble à réparer. Seulement, en contre-partie, le chiffre des travaux subventionnables subit un abattement forfaitaire de 500 francs comme en cas de réparation rapide. Cette méthode de calcul est dite « méthode du forfait ».

Enfin, il faut noter que, quelle que soit la méthode de calcul adoptée, les subventions que les propriétaires ont pu recevoir aux titres des lois des 5 août 1941 ou 9 février-12 juillet 1941 (n° 3088) seront dans tous les cas imputées sur les participations résultant de l'application de la loi n° 3087. Mais les dites subventions ne pourront jamais donner lieu à répétition et resteront acquises à leur bénéficiaire dans leur intégralité si elles s'avèrent supérieures à ce qu'octroyerait la loi n° 3087. Sous le bénéfice de ces observations générales, nous allons examiner plus en détail les conditions d'application des trois méthodes ci-dessus définies, mais nous estimons indispensable de préciser que les solutions auxquelles nous arriverons ne devront être considérées que comme des interprétations toutes provisoires et susceptibles, du jour au lendemain, de subir bien des modifications. Cette remarque prudente s'impose car nous sommes à la première phase d'adaptation de la loi aux réalités. En outre, le commissariat n'a pas toujours fixé sa doctrine sur des points délicats. Enfin, la commission centrale de la reconstruction n'ayant pas encore fonctionné, il n'existe pas de jurisprudence contentieuse.

138. — La méthode du quantum. — C'est la méthode de base. En fait, elle ne sera le plus souvent appliquée qu'en cas de réparations importantes à effectuer sur un immeuble d'un coût de reconstruction totale relativement élevé.

La procédure de fixation de la participation de l'Etat se rapproche beaucoup (en théorie, sinon toujours en fait) de celle suivie en cas de destruction totale. Elle se décompose en deux étapes.

1^o Dans la première étape : l'immeuble partiellement détruit sera rangé dans une catégorie et catalogué selon sa spécification.

Puis on évaluera son coût normal de *reconstruction intégrale*

sur la base de son type standard, dans les conditions précisées n° 133 ci-dessus, et on calculera, enfin, sur cette base la participation de l'Etat par application du coefficient de 80 0/0 (ou 90 0/0) et après déduction des abattements pour déféctuosités de l'immeuble, le tout comme il a été indiqué aux n°s 134 et 135 ci-dessus, et comme s'il s'agissait d'une reconstruction totale.

2° Cela fait, il s'agira de déterminer dans quelle proportion cette participation sera acquise au propriétaire sinistré. L'idée d'appliquer à la participation de l'Etat la proportion dans laquelle la destruction partielle affecte l'ensemble de l'immeuble vient naturellement à l'esprit. Mais la difficulté réside dans l'appréciation de ce pourcentage de destruction.

Ce pourcentage pourrait être fixé par appréciation directe et, sans tenir compte du rapport entre le coût de reconstruction totale et le coût réel des réparations. On serait ainsi amené à comparer plutôt le coût de reconstruction totale avec le coût normal de reconstruction des parties restantes et non sinistrées. Pour logique qu'il serait, ce procédé risquerait de donner lieu à des décisions assez arbitraires et à des résultats déconcertants. Aussi la loi du 11 octobre 1940 ne l'avait-il pas retenu.

Un autre procédé pouvait consister à déterminer ce pourcentage de destruction partielle d'après le rapport du coût de la réparation au coût normal de reconstruction intégrale. C'est à cette solution que s'était rangée la loi des 11 octobre-12 juillet. Mais on était alors conduit à se demander si tout le calcul antérieur n'était pas inutile. Car, enfin, si, pour finir, on calculait le pourcentage de démolition d'après le coût réel des travaux de réparation, pourquoi ne pas le prendre tout simplement pour base de la participation de l'Etat, quitte à appliquer ensuite les abattements pour déféctuosités de l'immeuble ? (1).

La loi du 7 octobre 1942 stipule que le pourcentage en question sera calculé suivant des règles qui seront posées par instructions du commissaire à la reconstruction. Elle a donc évité de prendre parti entre les deux solutions ci-dessus indiquées, s'en remettant au commissaire pour fixer les règles délicates de ce calcul.

(1) C'est la question que posait M. Teitgen, dans l'étude publiée dans le n° de juillet 1941 de *La Semaine juridique*, n° 42. Dans le même sens : MM. Renaud et Bucaille écrivaient dans *La Gazette du Palais*, des 6 et 7 mars 1942 : « En réalité le coût normal de reconstruction ne joue aucun rôle, c'est la bague du prestidigitateur. Il ne faut jamais la regarder ni l'on veut comprendre ce qui se passe... ».

Or, à notre connaissance, les instructions annoncées par la loi n'ont pas encore été prises. Nous ne pouvons, par conséquent, prévoir comment fonctionnera cette méthode de calcul.

Nous ferons observer qu'en tout état de cause, les abattements pour déficiences de l'immeuble ancien se trouveront appliqués, puisqu'on se référera, en définitive, à la participation qui serait allouée en cas de reconstruction totale (participation qui tient compte de ces abattements).

En l'absence des instructions prévues, le commissariat est vraisemblablement amené actuellement à traiter au moyen des deux autres méthodes les dossiers de reconstruction partielle susceptibles de recevoir une solution. Cela ne semble pas présenter de grosses difficultés puisque les travaux importants sont pratiquement impossibles jusqu'à la cessation des hostilités. A ce moment, la doctrine du commissaire à la reconstruction devra se fixer, mais il semblera toujours difficile d'accorder une participation équitable autrement qu'en se référant principalement au coût réel des travaux à exécuter.

139. — La méthode du devis. — Cette méthode est particulièrement adaptée aux réparations dont l'importance est faible ou moyenne, par rapport à l'immeuble. La participation de l'Etat est alors calculée en fonction du coût des réparations, que celui-ci soit égal au montant du devis proposé par le sinistré ou que ce devis ait été modifié par le commissariat.

Un principe fondamental doit être souligné : le coût des réparations, toutes les fois que la loi le fait intervenir, ne peut comprendre, quel que soit l'état où le mode de construction de l'immeuble ancien, que le coût des travaux ne dépassant sur aucun point ceux prévus par les normes de l'immeuble type.

Un tempérament, est, toutefois, apporté à ce principe dans le cas d'un immeuble très faiblement atteint, car il ne saurait alors être demandé au sinistré de faire réparer son immeuble dans des conditions différentes des conditions anciennes. Aussi, les services du commissariat acceptent-ils généralement dans ce cas, et si la construction ancienne n'est pas sensiblement différente des normes qui seraient imposées pour une reconstruction totale, d'admettre, comme immeuble type, l'immeuble préexistant. Il en résulte que les seuls abattements dont pourra être frappée la participation de l'Etat seront ceux ayant pour cause la vétusté et l'insalubrité (à l'exclusion de ceux s'appliquant à l'absence d'agencements modernes ou à la nature des matériaux de construction).

Dans les autres hypothèses (réparations qui, sans atteindre

la structure même de l'immeuble, sont assez importantes pour que la réparation puisse avoir lieu dans des conditions différentes de celles anciennes), il y aura lieu, d'après ce que nous savons de la doctrine actuelle du commissariat, de distinguer deux cas :

1^{er} cas. — Les travaux prévus ou effectués ne dépassent sur aucun point les normes de l'immeuble type : il est alors possible de tenir compte du devis présenté par le sinistré ; après simple vérification des prix et en faisant jouer tous les abattements prévus par la loi en ce qu'ils s'appliquent aux travaux entrepris.

Exemples :

a) Le propriétaire désire refaire la toiture en ardoises dans une région où l'ardoise est le matériau type, mais la maison sinistrée était antérieurement couverte en tuiles ;

b) Le propriétaire désire faire installer le chauffage central qui n'existait pas précédemment.

Eh bien, ces deux dépenses seront admises et subventionnables, mais le propriétaire supportera deux abattements : *a)* pour médiocrité des matériaux de l'ancienne toiture ; *b)* pour absence de chauffage central dans l'immeuble sinistré.

2^e cas. — Les travaux sont, sur un ou plusieurs points, supérieurs aux normes de l'immeuble type : dès lors, le coût effectif des travaux ne peut être retenu comme coût des réparations au sens de la loi, et le devis doit être révisé au point de vue non seulement des prix, mais encore de la nature des travaux.

C'est par exemple ce qui se passera si le propriétaire désire recouvrir en ardoises son immeuble, qui était antérieurement couvert dans le même matériau, mais dans une région où la couverture type est la tuile mécanique. On déduira tout simplement du devis la différence entre le prix de la couverture en ardoises et le prix de la couverture en tuiles (mais, bien entendu, le propriétaire ne subira pas d'abattement).

Si l'on veut réduire en expression algébrique les résultats de cette méthode de calcul, la formule donnant la participation de l'Etat (P) sera :

$$P = t (1 - A) r.$$

t étant le taux de la participation, *A* le coefficient des abatte-

tements et r le coût des travaux de réparation subventionnables.

Exemple :

Si les travaux subventionnables s'élèvent à 100.000 francs le taux étant de 80 0/0 et les abattements de 20 0/0, on aura :

$$P = \frac{80}{100} \left(1 - \frac{20}{100} \right) 100.000 = \frac{80-16}{100} \times 100.000 = 64.000 \text{ francs}$$

Le chiffre de la participation sera de 64.000 francs.

140. — Le minimum de 2,50 à la charge du sinistré. —

Dans le cas d'application des deux méthodes que nous venons d'analyser, la loi prévoit que le propriétaire doit, en tout état de cause, supporter les frais de réparation ou de reconstruction partielle inférieurs à 2,50 0/0 du montant du coût normal de reconstruction intégrale.

Par conséquent, lorsque le coût de réparation sera insignifiant, par rapport au coût de reconstruction totale, le propriétaire n'aura droit à aucune participation de l'Etat par application des méthodes du quantum et du devis. M. Solus (1) explique cette décision par le vieil adage romain : *de minimis non curat praetor*. Mais empressons-nous de dire que le sinistré peut alors invoquer l'application de la méthode du forfait (n° 141 ci-après) jusqu'à concurrence d'un coût de réparation de 100.000 francs.

Il apparaît, dès lors, que la conséquence essentielle de cette règle limite est la suivante : si le calcul de la participation de l'Etat au moyen des deux méthodes sus indiquées, aboutit à ne pas laisser à la charge du propriétaire sinistré une part de dépenses au moins égale à 2,50 0/0 du coût normal de reconstruction intégrale, la participation de l'Etat sera réduite de telle façon que ce dernier supporte en définitive ce minimum voulu par la loi.

Cela prouve que l'explication donnée par M. Solus n'est pas suffisante : l'intention du législateur n'est pas seulement de négliger les dommages trop légers par rapport à l'ensemble de l'immeuble. Elle semble être surtout d'amener le propriétaire sinistré à conserver à sa charge personnelle un pourcentage minimum des dépenses de réparation.

(1) Etude précitée : *Les Lois Nouvelles*, du 25 janvier 1941, n° 52.

Il en résulte que, dans tous les cas où la méthode du quantum ou celle du devis aura été appliquée, il faudra déterminer le coût normal de reconstruction de l'immeuble tout entier, en prendre les 2,50 0/0 et comparer le chiffre ainsi obtenu avec la différence entre le coût des réparations et la participation de l'Etat.

Il faudra donc vérifier l'inégalité :

$$r - P \gg 2,50 \text{ 0/0 de } R$$

dans laquelle r est le coût des réparations, P le montant de la participation calculé suivant les méthodes du quantum ou du devis et R le coût de reconstruction intégrale.

Si l'inégalité n'est pas vérifiée, on réduira le chiffre de la participation P jusqu'à ce qu'elle le soit.

Bien entendu, le coût des réparations r qui sera pris en considération est le montant du devis révisé par les services du commissariat tant au point de vue des prix que, s'il y a lieu, au point de vue de la nature des travaux.

L'application de cette règle du minimum à charge, dans le cas de calcul de la participation par la méthode du quantum ou du devis, incitera nombre de propriétaires à réclamer le bénéfice de la méthode du forfait, qui est infiniment la plus simple et qui se révèlera plus avantageuse, lorsqu'il s'agira d'immeubles relativement importants et qui n'auront subi que de faibles dommages.

141. — La méthode du forfait. — Cette méthode résulte de l'application littérale du 4^e alinéa de l'article 8 de la loi du 12 juillet.

Elle n'est applicable que si le coût de réparation de l'immeuble sinistré est inférieur à 100.000 francs. La notion du coût normal de reconstruction intégrale disparaît totalement.

C'est, en fait, l'application, au régime de la réparation définitive, d'un système très voisin de celui organisé par la loi de réparation rapide n° 3088 (n° 137. § a ci-dessus) basant la participation de l'Etat uniquement sur le coût des travaux, mais avec un taux de subvention plus élevé puisque la participation de l'Etat sera liquidée sur la base des deux tiers du montant des travaux. Le taux de 66 0/0 est donc substitué à celui de 50 0/0 de la loi n° 3088. (Nous verrons qu'il peut même être porté à 75 0/0).

Il faut que le montant des travaux soit inférieur à 100.000 francs, mais il semble que si la propriété sinistrée comprend

plusieurs bâtiments, chacun de ces bâtiments, pris séparément, peut faire l'objet de l'option et que la limitation de 100.000 francs s'appliquera à chacun d'eux. En outre, les propriétaires des bâtiments, dont le coût de réparation est supérieur à 100.000 francs, sont actuellement autorisés, par une interprétation bienveillante des services du commissariat, à demander le bénéfice de cette option, s'ils acceptent de renoncer à toute subvention pour la fraction des frais de réparation supérieure à 100.000 francs.

Notons que l'utilisation de ce procédé de calcul de la participation de l'Etat n'a pas à être imposé au propriétaire sinistré. La loi stipule bien, au contraire, que c'est une faculté d'option ouverte au propriétaire, mais qui devra être exercée par lui lors du dépôt du premier dossier de demande de participation. Ce choix ne se présume pas, mais doit, au contraire, être demandé expressément. Le texte ajoute que l'option exercée dans ces conditions devra être formelle et sera considéré comme définitive : on ne veut pas que le sinistré puisse attendre pour faire son choix d'être renseigné exactement sur la méthode de calcul la plus avantageuse pour lui.

Cette méthode est dite du forfait parce que le taux légal de 80 0/0 (ou 90 0/0) est forfaitairement ramené à 66 0/0 (ou 75 0/0), la différence constituant un « forfait des abattements ». Dès lors, il n'y a lieu, en aucun cas, de faire jouer les dits abattements. Mais, par analogie avec ce qui se passe sous le régime de la loi n° 3088, le montant des travaux de réparation subira un abattement de 500 francs (sans doute destiné à écarter les demandes de participation pour des travaux trop minimes (1)).

Le coût des travaux de réparation sera celui présenté par le sinistré, sous deux réserves : la première, d'application constante étant la vérification des prix ; la seconde, étant la correction même des travaux portés, lorsque ceux-ci dépasseront sur un point quelconque les normes de l'immeuble type : le devis corrigé établira alors le coût des travaux subventionnables sur lequel sera calculé la participation, par la formule :

$$P = t (r - 500).$$

Le taux de 66 0/0 est porté à 75 0/0 au profit des propriétaires appartenant à l'une des catégories visées au 2^e alinéa de l'article 6 (Voir ci-dessus n° 134, § b). Il correspond au taux

(1) Voir ce que nous avons dit à ce sujet, *supra* II^e partie, n° 67.

de 90 0/0 dans le cas des deux autres méthodes. Mais alors on ne tiendra pas compte de la limitation résultant du maximum de 300.000 francs comme coût de reconstruction de l'immeuble (4^e paragraphe de l'article 8 modifié).

III^e SECTION.

Variations du montant de la participation.

La participation de l'Etat, déterminée au moyen des calculs que nous avons indiqués au cours de la section précédente, présente une valeur en quelque sorte théorique, ou, plus exactement, une valeur de principe, car elle ne sera pas toujours maintenue au montant de cette évaluation.

Les révisions qui sont susceptibles de l'affecter sont de plusieurs ordres : tout d'abord, la participation n'est due qu'autant que les travaux sont exécutés ; ensuite, si la reconstruction ne peut être entreprise qu'à une époque où les conditions économiques auront varié, la participation définitive devra se modeler aux variations de prix. Il y a ensuite le respect d'une certaine surface habitable et les pénalités de retard en cas d'exécution des travaux.

La participation subit encore une réduction si la reconstruction est effectuée à plus de 20 kilomètres de l'ancien emplacement et elle est amputée, en outre, du montant des indemnités que le propriétaire sinistré peut toucher d'une compagnie d'assurances.

Nous allons examiner toutes ces causes de variations, puis nous dirons deux mots des cas particuliers de fixation de la participation de l'Etat, d'abord si des parties de l'immeuble endommagé sont classées comme monuments historiques ; ensuite, si le même immeuble est l'objet de deux ou plusieurs sinistres successifs.

142. — Les révisions en fonction des conditions économiques.

— La participation de l'Etat n'est fixée par le délégué du commissaire qu'au moment du dépôt du dossier n^o 2 de reconstruction (1) contenant les projets de travaux et les devis. Mais

(1) Voir ci-après, quatrième chapitre, première section, sur la procédure des dépôts de dossiers par le sinistré.

si, pour une cause quelconque, les travaux ne peuvent être immédiatement entrepris, cette participation subira une révision quand les services du commissariat autoriseront l'ouverture des travaux, si les prix qui ont servi de base à la dite participation ont varié depuis. Ces ajustements périodiques sont extrêmement importants pour les sinistrés, car ils lui assurent que le concours financier de l'Etat sera toujours proportionné aux fluctuations du coût des travaux.

Cette idée est incluse, notamment, dans l'article 54 de l'arrêté du 10 novembre 1941 sur les associations syndicales qui stipule que le coût de l'immeuble construit pour le compte du propriétaire est définitivement arrêté d'après les prix moyens réels des constructions effectuées pour l'ensemble des immeubles compris dans l'association syndicale.

Toutefois, pour les immeubles reconstruits isolément, il ne semble pas que ces révisions puissent être très fréquentes : en effet, le dossier n° 2 ne doit être déposé par le sinistré que dans un délai qui est fixé par le commissaire : il est infiniment probable que celui-ci ne fera courir ce délai qu'à compter de l'ouverture de la période de reconstruction pour l'immeuble considéré ou très peu de temps auparavant. Il en résulte que, le plus souvent, les travaux pourront et devront même, en principe, commencer dès la décision du délégué du commissaire : les prix n'auront alors guère le temps de varier en cours d'exécution.

Cette conception générale résulte des modifications apportées par la loi du 7 octobre 1942 au texte originaire de l'article 13 de la loi du 12 juillet, lequel prévoyait deux fixations successives de la participation : l'une, au moment du dépôt du dossier n° 1 ; l'autre, au début de la période de reconstruction. Nous verrons plus loin (chapitre IV^e) que le dossier n° 1 n'est plus, aux termes de la loi nouvelle, suivi que d'une décision technique fixant les caractéristiques de l'immeuble, mais non pas d'une décision financière.

Cette modification, logique en soi, présente un inconvénient en cas de destruction totale : c'est que l'architecte devra établir les plans et devis des travaux de reconstruction sans être guidé par aucune indication sur l'ordre de grandeur qu'atteindra la participation de l'Etat.

Bien entendu, lorsqu'il s'agira de réparations, et que les travaux seront déjà exécutés lors de la fixation de la participation de l'Etat, celle-ci ne présentera pas de difficultés et ne sera pas susceptible d'être révisée.

143. — Les révisions en fonction de l'importance des travaux exécutés. — La participation de l'Etat n'ayant pas un caractère indemnitare, mais devant couvrir seulement une quote-part des travaux réellement effectués, il va de soi qu'elle ne sera acquise au propriétaire sinistré qu'autant que ce dernier aura reconstruit ou réparé l'immeuble dans les conditions prévues au dossier n° 2 qui aura servi de base au calcul de ladite participation.

La participation financière de l'Etat subira donc éventuellement une dernière révision, quand l'Administration vérifiera la conformité des travaux exécutés aux travaux prévus.

Cette vérification ne sera pas susceptible, sauf exception, d'entraîner une révision en augmentation du montant de la participation de l'Etat, puisque celle-ci est basée sur les normes types qui ne changent pas. Si le propriétaire fait des travaux plus luxueux, la différence de frais reste à sa charge.

La participation peut, par contre, être réduite pour deux motifs, à raison de la nature soit des travaux effectués, soit des matériaux utilisés.

A raison de la nature des travaux d'abord : si le propriétaire ne se conforme pas aux projets et plans approuvés soit à l'origine, soit après modifications (lesquelles sont aussi, nous l'avons vu, soumises à approbation administrative, article 19, § 2^e, de la loi), la participation sera réduite dans la mesure où les travaux réellement exécutés s'écarteront du minimum prévu aux normes types.

En outre, l'article 6, 4^e alinéa, prévoit que « le concours financier de l'Etat pourra être subordonné, dans des conditions qui seront fixées par une instruction du commissaire « à la reconstruction, à la réalisation d'une capacité de logement « en rapport normal avec le coût de la reconstruction ». Il s'agit évidemment du respect de la notion essentielle, maintes fois soulignée, de la « surface utilisable ». Mais nous n'avons pas connaissance que le commissaire ait arrêté les instructions annoncées par la loi.

La participation peut, en second lieu, être réduite à raison de la nature des matériaux utilisés : ceux-ci doivent être de qualité au moins égale à celle prévue au devis. Si le propriétaire voulait faire des économies sur la qualité de la construction, afin de ne pas dépenser la totalité de la participation, l'Etat ne payerait que les sommes réellement dépensées. Le résultat serait une pénalisation.

Notons, enfin, que ces diminutions du montant de la participation ne sont guère à prévoir qu'en cas de réparations ou de

reconstructions isolées : quand une association syndicale intervient on peut considérer, en effet, que c'est, par personne interposée, l'Administration elle-même qui dirige les travaux.

144. — Révisions en application des articles 17 et 22 de la loi. — Nous n'insisterons pas sur deux autres causes de révision qui résultent de l'application littérale des articles 17 et 22 de la loi du 12 juillet, n° 3087, et dont nous avons déjà parlé lorsque nous avons commenté le rôle joué par l'Etat dans l'œuvre de reconstruction (*Supra* nos 79 et 82).

L'article 17 stipule que le commissaire peut retirer ou refuser la participation de l'Etat pour tous travaux de reconstruction ou de réparation entrepris avant l'ouverture de la période de reconstruction pour l'immeuble considéré.

Il peut aussi fixer le délai dans lequel les travaux de reconstruction ou de réparation doivent être commencés. Dans ce cas, le retard, dans le commencement des travaux est pénalisé par un abattement du montant de la participation qui est au maximum de 2,50 0/0 pendant les deux premiers mois, et de 5 0/0 pour chacun des mois suivants. Les mêmes pénalités sont applicables en cas d'arrêt non justifié des travaux.

Une mise en demeure doit précéder la pénalisation.

— Quant à la réduction prévue par l'article 22, elle concerne le cas où la reconstruction d'un immeuble entièrement détruit est autorisée dans une localité éloignée de plus de 20 kilomètres du lieu sinistré : la participation de l'Etat est alors réduite de 30 0/0 (*Supra* nos 79, § 4).

145. — Déduction du montant des indemnités d'assurances. — La loi a envisagé le cas où, le risque de destruction par suite de faits de guerre étant couvert par un contrat d'assurance, le propriétaire sinistré est habile à prétendre à la fois à l'indemnité de sinistre versée par la compagnie d'assurance, et à la participation financière de l'Etat.

Il est évident qu'un cumul de ces deux sommes, qui permettrait au sinistré de tirer un profit pécuniaire de la destruction de son immeuble, ne serait pas admissible. Mais on pourrait fort bien admettre que le propriétaire profite du cumul jusqu'à concurrence du coût normal de réparation ou de reconstruction, de façon à toucher 100 0/0 de celui-ci, au lieu de la quote-part prévue par la loi, sauf, bien entendu, à déduire du total les abattements pour déficiences de l'immeuble détruit.

La loi adopte une solution beaucoup plus rigoureuse pour le propriétaire assuré : il ne touchera pas un centime de plus

que s'il n'avait pas été assuré et tout le bénéfice sera pour l'Etat. L'article 19 de la loi du 12 juillet stipule que les indemnités qui seraient dues ou qui auraient été payées par une société d'assurances pour dommages visés par les textes, seront purement et simplement déduites du montant des sommes versées par l'Etat. La loi ajoute que les sociétés d'assurances ne pourront exercer aucun recours contre l'Etat de ce chef ; ce qui est normal étant donné le but poursuivi par le législateur.

Le propriétaire ne sera même pas remboursé des primes qu'il a payées. Cet ensemble de dispositions montre mieux qu'aucune autre que la notion d'indemnité est bannie par le législateur.

Toutefois, dans l'hypothèse assez exceptionnelle ou le contrat d'assurance prévoit une indemnité supérieure à la participation de l'Etat, le propriétaire conserve intégralement la dite indemnité, mais ne touche rien de l'Etat.

La déduction prévue par la loi n'appelle d'ailleurs pas de longs commentaires en raison des circonstances tout à fait exceptionnelles où elle est susceptible de recevoir son application. En effet, la loi du 13 juillet 1930 prescrit que l'assureur des dommages ne répond pas, en principe, et sauf convention contraire, des pertes et dommages occasionnés par la guerre, et, en fait, la plupart des compagnies d'assurances étaient avant-guerre, contraintes de refuser de comprendre dans leurs polices le risque de guerre pour les dégâts causés aux immeubles. Cela, parce que la loi du 31 mars 1918 avait stipulé que, seuls, pourraient souscrire en France des assurances de risques contre les bombardements, les assureurs français ou étrangers qui auraient été préalablement autorisés, à cet effet, par arrêté du ministre du travail. Cette loi prévoyait, en outre, que, dans certains cas déterminés, les dites autorisations pourraient être retirées dans les mêmes formes, c'est-à-dire par arrêtés motivés.

En vertu de cette loi, quelques sociétés obtinrent l'autorisation d'assurer en France contre le risque de bombardement ou autre risque de destruction par suite de faits de guerre des immeubles d'habitation. Mais un décret du 8 novembre 1936, par une mesure générale que la loi de 1918 n'avait pas prévue, et sans mise en demeure préalable, a retiré purement et simplement, à la date de sa publication, toutes les autorisations précédemment accordées.

Il en résulte que, depuis 1936, aucun assureur français ou

étranger n'a plus le droit d'assurer, en France et en Algérie, des bâtiments contre le risque de guerre.

La loi de 1941 semble donc avoir voulu viser les assurances qui pourraient être éventuellement souscrites à l'avenir, en vertu d'autorisations gouvernementales dont le principe n'a pas été formellement écarté. Toutefois, il n'est pas à notre connaissance que, depuis l'ouverture des hostilités jusqu'à l'époque actuelle (juin 1943), aucune autorisation ait été délivrée. Seuls peuvent actuellement être garantis contre le risque de guerre, parmi les biens corporels, les marchandises en stock, navires, etc., à l'exclusion des bâtiments.

Dans un autre ordre d'idées, signalons que le commissariat a prévu qu'il pourrait lui être utile d'avoir connaissance des renseignements et estimations portés aux contrats d'assurances. A cet effet, la loi prévoit que les sociétés sont tenues de communiquer directement au commissaire, lorsque celui-ci en fait la demande, toutes polices, avenants ou contrats quelconques, garantissant les biens sinistrés, ainsi que tous renseignements concernant ces pièces.

146. — Cas où l'immeuble sinistré contient des parties classées. — Une loi spéciale du 12 juillet 1941 concerne la réparation des monuments historiques. Les dispositions qu'elle contient s'appliquent aux immeubles d'habitation appartenant à des particuliers, pour les parties classées desdits immeubles endommagées par actes de guerre.

L'article 3 de ladite loi stipule que la restauration des parties classées est entièrement à la charge de l'Etat. L'article 4 constate que restent à la charge des propriétaires sinistrés :

1^o La reconstruction des parties non classées des immeubles, ainsi que des parties intérieures qui, bien que comprises dans le classement, ne présentent pas un intérêt réel d'art ou d'histoire ;

2^o La remise en état des aménagements intérieurs et des installations de chauffage, éclairage, etc., ainsi que tous autres travaux n'intéressant pas la conservation proprement dite du monument.

Il y a donc une distinction à faire entre le coût de reconstruction ou de réparation des parties non classées pour lequel les sinistrés touchent la participation forfaitaire dans les conditions que nous avons précédemment indiquées et le coût de reconstruction des parties de l'édifice reconstruites par l'Administration des Beaux-Arts. Cette distinction est faite par le commissaire à la reconstruction.

La loi prévoit le cas où la restauration des édifices en ruines ne serait pas jugée possible en raison de l'importance des dégâts. Elle indique alors que le déclassement sera prononcé par arrêté du secrétaire d'Etat à l'Education nationale, après avis de la Commission des Monuments historiques.

Pour les travaux restant à la charge du propriétaire, celui-ci conserve le choix de son architecte, mais ce choix ne devient définitif qu'après avis conforme des Beaux-Arts.

147. — Cas où le même immeuble est l'objet de plusieurs sinistres successifs. — Ce cas n'avait pas été envisagé par la loi du 12 juillet. On pouvait donc se demander dans quelles conditions le nouveau sinistre donnerait droit à la participation de l'Etat.

La loi du 7 octobre 1942, complétant, par un dernier alinéa, l'article 6 de la loi du 12 juillet, répond à la question en posant la règle suivante qui est de pure logique et équité.

« Si un immeuble bâti a été l'objet de deux ou plusieurs sinistres, et si sa réparation ou sa reconstruction a été autorisée par application de la législation relative à la reconstruction immobilière, les dépenses qui auraient été déjà exposées pour les réparations ou la reconstruction seront à la charge de l'Etat, dans la mesure où le dernier sinistre les rend à nouveau nécessaires, et où elles sont à nouveau effectuées ».

Ce texte est très précis et il ne semble pas que son application doive soulever de difficultés, au moins sur le plan théorique. Le législateur a voulu que le propriétaire ne supporte pas davantage de dépenses que si les deux sinistres avaient été simultanés et l'Etat le couvre des frais supplémentaires qui résultent du caractère successif des deux dommages.

IV^e SECTION.

La subvention de l'Etat en cas de non reconstruction.

Nous avons défini, au cours des chapitres précédents, dans quelles conditions pouvait être prise la décision de ne pas reconstruire. Nous renvoyons notamment, pour les idées générales, aux commentaires du n° 75 ci-dessus, et, pour le cas où le propriétaire est incapable, à ce qui a été dit aux nos 111 et suivants.

Il nous reste à préciser de quelle façon est calculée la subvention octroyée par l'Etat.

Rappelons qu'en cas de non reconstruction les sommes payées par l'Etat prennent le caractère d'une indemnité et il n'est pas douteux que l'intention initiale du législateur ait été, dans cette hypothèse, de ne verser qu'une indemnité très réduite. Il résulte pourtant de l'évolution de plus en plus favorable aux sinistrés, des textes relatifs à la participation de l'Etat, comme aussi des circonstances économiques actuelles, que le sinistré, qui ne reconstruit pas, est appelé à recevoir une somme appréciable, qui dépassera au besoin la valeur vénale que présentait l'immeuble au jour du sinistre. C'est ce que nous allons voir en examinant comment est calculée « l'indemnité d'éviction ».

148. — Le montant de « l'indemnité d'éviction ». — Le terme même « d'indemnité d'éviction » est impropre. Il ne serait en partie exact que si le propriétaire, qui ne reconstruit pas, était obligatoirement exproprié de l'immeuble sinistré. Il toucherait alors une indemnité d'expropriation pour le terrain et la participation réduite de l'Etat. Mais nous avons vu que si l'expropriation semble être de droit dans le cas où l'immeuble sinistré est compris dans le périmètre d'une association syndicale, elle ne s'impose nullement au commissaire dans le cas contraire.

Quoiqu'il en soit, le droit à cette indemnité n'est dû au propriétaire qu'à la condition pour lui d'avoir fait connaître sa décision de ne pas reconstruire entre les dates d'ouverture et de clôture de la période de reconstruction. Rappelons que si le propriétaire néglige de prendre une décision, le commissaire peut provoquer la nomination d'un représentant provisoire qui peut seulement constituer le dossier de reconstruction.

La loi précise que « l'indemnité d'éviction est égale à 30 0/0 « du montant qu'aurait atteint la participation de l'Etat si les « propriétaires avaient fait usage de leur droit de reconstruire, « avec cette participation, un immeuble équivalent ».

Tenu par l'ensemble des règles qu'il avait fixées, le législateur, dès lors qu'il acceptait d'indemniser le sinistré ne reconstruisant pas, était normalement conduit à prendre, pour base de calcul de l'indemnité d'éviction, une quote-part de ce qu'il aurait offert en cas de reconstruction. Il n'empêche que la méthode est assez déconcertante, et que les calculs auxquels elle donne lieu sont difficilement justifiables en bonne logique.

Il sera, en effet, nécessaire de déterminer le coût normal de reconstruction de l'immeuble détruit par référence à l'immeuble type auquel il est assimilable, de lui appliquer le coefficient

légal de 80 ou 90 0/0, puis d'affecter le chiffre obtenu des abattements pour défauts de l'immeuble détruit, le tout comme il est expliqué sous les nos 133 à 135 ci-dessus. Le montant de l'indemnité d'éviction sera égal à 30 0/0 du résultat ainsi obtenu.

Le propriétaire est donc en apparence pénalisé de 70 0/0. Mais nous allons voir, en étudiant un exemple pratique, que la loi est, à son égard, relativement généreuse.

Lorsque nous avons commenté la loi de 1919 (*Supra* première partie, n° 30), nous avons critiqué la disposition qui accordait au sinistré ne satisfaisant pas au emploi une indemnité supérieure à la valeur vénale de l'immeuble détruit. Eh bien, grâce à la méthode de calcul de la loi de 12 juillet 1941, il n'est pas certain qu'un résultat identique ne sera pas près d'être obtenu. Cela en raison de l'élévation terrible des indices de prix des travaux de construction, lesquels ont perdu tout contact raisonnable avec la valeur vénale des immeubles achevés.

Prenons l'exemple d'un grand pavillon vétuste et dépourvu d'agencements modernes, dont la valeur vénale (y compris le sol des constructions) pouvait atteindre 150.000 francs en 1939 ou 1940, époque du sinistre (cette valeur aurait doublé en 1943). Le coût de reconstruction, en 1943, d'un immeuble *neuf* de même destination et surface utilisable, et pourvu de tous les agencements modernes, prévus dans les normes de l'immeuble type, pourrait s'élever à 800.000 francs. La participation de l'Etat, en cas de reconstruction, serait de 80 0/0 (soit 640.000 francs) moins l'abattement de 25 0/0 par exemple pour vétusté et absence d'agencements modernes soit 480.000 francs.

L'indemnité d'éviction s'élèvera à 30 0/0 de cette somme soit 144.000 francs et le propriétaire conservera le sol où était édifié son immeuble ! Mais nous savons qu'il ne pourra disposer immédiatement de la totalité de l'indemnité à lui due.

V^e SECTION.

Les autres formes de l'aide de l'Etat.

L'aide accordée par l'Etat aux propriétaires sinistrés ne se borne pas aux subventions qu'il leur alloue en vue de la réparation ou de la reconstruction de leur immeuble.

D'une part, il fait la remise des contributions directes afférentes aux immeubles sinistrés, et supprime les perceptions

fiscales relatives aux actes auxquels donne lieu l'opération de restauration.

D'autre part, il institue une allocation d'attente en faveur des propriétaires nécessiteux dont les immeubles ont été détruits par suite d'actes de guerre.

Nous allons examiner successivement ces diverses dispositions :

149. — Les remises d'impôts directs. — Cette exemption d'impôts joue avant la reconstruction. Dès la cessation des hostilités avec l'Allemagne, le décret du 15 novembre 1940 et la loi du 22 décembre 1940 (textes auxquels s'est ajoutée la loi du 1^{er} septembre 1941) ont consacré le principe équitable de la remise des impôts directs au profit des propriétaires sinistrés.

Intéressant les immeubles, les textes précités prévoient les faveurs suivantes :

a) La contribution foncière afférente aux propriétés bâties, ainsi que les taxes annexes et la taxe des biens de main-morte sont remises d'office au profit des redevables, du jour de la destruction ;

b) La contribution mobilière et les taxes annexes sont également remises en cas de destruction même partielle, dès lors que l'immeuble a cessé d'être habitable ;

c) Lorsque le propriétaire voit ses recettes de loyers diminuées à la suite d'événements de guerre, il peut obtenir de l'Administration des délais de paiement et, le cas échéant, des remises partielles de l'impôt foncier bâti.

Dans le même ordre d'idées, la loi du 7 octobre 1942, complétant l'article 24 c de la loi du 12 juillet 1941, précise que les terrains ou immeubles dont l'association syndicale est propriétaire sont exempts de l'impôt foncier et des taxes annexes, ainsi que de la taxe de main-morte.

L'association syndicale est aussi exemptée de la contribution mobilière et des accessoires à cette contribution.

150. — Les immunités fiscales. — Il eût été pénible que l'Etat considérât les opérations de reconstruction des biens endommagés par la guerre comme une occasion de perceptions fiscales.

La loi du 12 juillet 1941 (art. 56, 57 et 58) contient les dispositions ci-après :

1^o *En vue de la reconstruction.* — « Les actes, pièces et écrits qui concernent exclusivement l'application du présent

« décret sont, à condition de s'y référer expressément, dispensés
« du timbre et exonérés de tout droit d'enregistrement et d'hypo-
« thèque ».

Les honoraires des notaires, les salaires des conservateurs et les émoluments des greffiers sont réduits de moitié.

Seules, sont expressément exclues de ces faveurs et soumissions, par conséquent, aux règles de perception du droit commun, les cessions du droit à la participation de l'Etat (accompagnant évidemment la cession de l'immeuble sinistré), disposition au demeurant parfaitement normale (1).

De même, toutes les expéditions d'actes d'état civil et toutes pièces soumises à la légalisation du maire, et devant entrer dans la constitution des dossiers de reconstruction sont délivrées sans frais par les mairies et par les greffes des tribunaux.

2^o *Après la reconstruction.* — Une exonération de la taxe de première mutation est accordée aux immeubles reconstruits, fût-ce sur un emplacement différent, mais à la double condition que l'immeuble qui a subi le dommage ait déjà supporté la taxe et que l'immeuble reconstruit n'ait pas une surface utilisable et une capacité de logement supérieures à celles de l'immeuble détruit.

Dans le cas où la surface et la capacité seraient plus grandes, l'exonération n'aurait lieu que jusqu'à due concurrence puisque la loi stipule que l'exonération n'est acquise que « dans la mesure » où il n'y a pas de dépassement. Rappelons que, dans le sens de la loi fiscale, on doit entendre « qu'exonération vaut paiement ».

Enfin, nous verrons, en étudiant, au cours du cinquième chapitre, les prêts de réparation et de reconstruction qu'un système d'exemptions fiscales analogue leur est applicable.

(1) Les cessions d'immeubles sinistrés et du droit à participation financière de l'Etat sont soumises au timbre et assujetties au droit proportionnel d'enregistrement de vente d'immeubles, sur la fraction de prix afférente à l'immeuble lui-même (terrain et bâtiments sinistrés) et de cession de créance sur la fraction de prix applicable à la participation de l'Etat. Pour l'application de ces deux tarifs, il est nécessaire que l'acte de cession stipule des prix distincts pour ces deux éléments sinon le receveur percevra au tarif de vente immobilière sur le tout (Art. 18 du Code d'enregistrement). La perception du droit de cession de créance sur estimation des parties sera d'ailleurs sujette à révision lorsque la liquidation définitive pourra être faite, après détermination exacte de la participation financière de l'Etat.

151. — L'allocation d'attente. — Les lois de reconstruction de 1940-1941 ne présentant aucun caractère indemnitaire, aucune disposition n'a, à l'origine, été prise pour indemniser les propriétaires d'immeubles sinistrés de la perte de jouissance ou de revenus qu'ils subissent du fait de la destruction.

Mais la prolongation de la période transitoire pendant laquelle les travaux de reconstruction ne peuvent être entrepris à la défense même de l'Etat, puisque c'est lui qui décide de l'ouverture de la période de reconstruction, rendait nécessaire des mesures permettant aux propriétaires qui n'avaient, comme principale ressource, que la jouissance ou le loyer de leur maison détruite, de toucher une sorte d'allocation compensatrice. Tel a été l'objet de la loi du 1^{er} septembre 1942, dont nous indiquerons l'économie générale, bien que le but qu'elle se propose s'écarte quelque peu de notre sujet.

L'allocation d'attente ne profite qu'aux propriétaires susceptibles de bénéficier de l'indemnité d'éviction. C'est dire qu'elle n'est pas accordée à ceux qui sont dans l'obligation de reconstruire, par exemple les cessionnaires et acquéreurs autres que ceux indiqués aux trois derniers alinéas de l'article 9 de la loi n° 3087.

Cette allocation est payée à titre d'intérêt sur le montant de ladite indemnité d'éviction.

Son octroi est subordonné aux conditions suivantes :

a) La période de reconstruction ne doit pas être ouverte pour l'immeuble considéré ;

b) Le propriétaire ne doit pas avoir bénéficié des lois des 5 août-9 février sur la réparation rapide ;

c) Le propriétaire doit avoir été reconnu dans un état de nécessité, dans le sens où l'entend la législation relative aux secours aux réfugiés.

Le montant de l'allocation est égal à l'intérêt (à un taux qui sera fixé ultérieurement) d'un capital évalué forfaitairement à partir de l'indemnité d'éviction (elle-même évaluée non pas comme en matière de reconstruction, mais d'après la valeur locative déterminée d'une façon assez complexe).

Les sommes versées au titre de l'allocation d'attente ne s'imputent pas sur la participation ultérieure de l'Etat.

Toutefois, si le propriétaire est âgé de plus de 55 ans et s'il en fait la demande, l'allocation peut exceptionnellement, sur décision du commissaire à la reconstruction, être transformée en une rente viagère dont le montant sera déterminé sur les mêmes bases, d'après les barèmes de la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse.

Dans ce dernier cas, la part correspondant au capital, incluse dans les arrérages de rente sera imputée sur le montant ultérieur de la participation de l'Etat ou de l'indemnité d'éviction (en cas de non reconstruction).

Le bénéfice de l'allocation d'attente est supprimé en cas d'aliénation de l'immeuble sinistré. Alors, dans l'hypothèse de versement de l'allocation sous forme de rente viagère, le propriétaire cédant devra rembourser à l'Etat le montant du capital versé, et une inscription de privilège sera prise au profil du Trésor pour garantir ce remboursement.

CHAPITRE TROISIÈME

LES OPÉRATIONS FINANCIÈRES ET LES MODALITÉS DE PAIEMENT

La détermination des sommes dues par l'Etat ayant été faite dans les conditions indiquées au chapitre précédent, il nous reste à voir comment l'Etat s'acquittera de sa dette, c'est-à-dire à étudier les modalités d'ordonnancement et de paiement de la dépense.

Le processus des paiements est très simple : le délégué régional du commissaire émet des réquisitions de paiements qui sont adressées au Crédit National et cet établissement joue le rôle de banquier.

Quant à l'ordonnancement de la dépense, la règle est que les versements doivent être échelonnés au fur et à mesure de l'avancement des travaux ; le paiement s'effectuera donc par acomptes.

Nous diviserons ce chapitre en trois sections qui traiteront successivement : 1^o du financement de la reconstruction par le Crédit national ; 2^o des époques de versement des sommes dues par l'Etat ; 3^o des opérations financières spéciales, auxquelles donnent lieu les formalités d'expropriation et la reconstruction au moyen des associations syndicales.

1^{re} SECTION.

Le financement de la reconstruction par le Crédit National.

152. — Le rôle du Crédit National. — Le législateur de 1940-1941 a manifesté avec évidence son intention de ne pas retomber dans les lamentables errements qui se sont produits après 1919.

Il semble qu'il ne sera jamais plus question d'inciter des groupements de sinistrés (dont la loi, nous l'avons vu, a limité l'importance et l'activité) à faire directement appel au crédit

public. Selon une conception normale et rationnelle, ce sont les ressources budgétaires qui sont appelées à financer la reconstruction ; mais il est évident que le Trésor, avec les seules ressources du budget, ne pourrait assurer tous les paiements à une cadence suffisamment rapide.

L'Etat s'est donc trouvé un banquier auprès duquel il s'est fait ouvrir, pour une durée indéterminée, un crédit illimité. Ce banquier c'est le Crédit National.

Nous avons vu, à l'occasion de la législation de 1919, comment avait été créé et comment fonctionnait le Crédit National. (*Supra* n° 37).

En ce qui concerne son rôle dans le financement de la reconstruction immobilière proprement dite, l'article 63 de la loi du 12 juillet 1941 précise que cet établissement assure la centralisation des opérations financières prévues par les lois de reconstruction et prend en charge, pour le compte de l'Etat, les dépenses de toute nature non couvertes par des crédits budgétaires.

Le ministre des finances est habilité à conclure avec le Crédit National toutes conventions utiles, en vue d'atteindre ce double but. Une précédente loi du 3 mars 1941 avait, d'ailleurs, prévu déjà ces accords afin d'assurer la mise en œuvre, non seulement des lois en vigueur, mais encore de toutes autres lois à intervenir concernant la réparation des dommages causés par les faits de guerre.

Cette dernière loi ne se contentait pas de poser un principe, elle prévoyait, en outre, comment le Crédit National pourrait se procurer lui-même les moyens de paiement nécessaires, dans la mesure où l'Etat ne mettrait pas à sa disposition les fonds suffisants. Nous allons revenir sur cette question :

153. — Les ressources du Crédit National. — En vue de financer la reconstruction immobilière le Crédit National dispose de trois sortes de ressources :

1° Tout d'abord l'Etat peut faire tenir des fonds au Crédit National. Celui-ci, dans cette hypothèse, n'est qu'un comptable et un contrôleur ;

2° Mais les articles 2 et 3 de la loi du 3 mars 1941 prévoient que le Crédit National, retrouvant la fonction initiale qui avait justifié sa création, est autorisé à émettre dans le public des obligations et des bons à long et à moyen terme, dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi du 10 octobre 1919. Les titres ainsi émis auront un privilège sur les annuités qui se-

ront servies par l'Etat pour en assurer le service (c'est-à-dire le paiement des intérêts et l'amortissement).

Ces titres et ces annuités bénéficient de certaines prérogatives attachées aux rentes sur l'Etat et sont, notamment, exemptes de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers et de toutes taxes spéciales frappant les valeurs mobilières.

Il n'est pas impossible que, dans certaines circonstances, les sinistrés soient invités ou obligés à accepter ces titres comme moyens de paiement ;

3^e Enfin, le Crédit National peut encore se procurer des ressources en mobilisant la créance qu'il détient sur l'Etat en vertu de chaque réquisition de paiement exécutée pour le compte de celui-ci. Voici dans quelles conditions :

Les paiements demandés par l'Etat au Crédit National sont provoqués par des réquisitions de paiement. Ces réquisitions constituent, à la fois, un ordre de payer et une reconnaissance de dette de la part de l'Etat envers le Crédit National. Aussi l'article 4 de la loi du 31 mars 1941 précise-t-il que les dites réquisitions valent titres de créance envers l'Etat. Eh bien ces titres de créance, le Crédit National pourra s'en servir comme instrument de crédit et les remettre en nantissement d'effets à court terme. En effet, les articles 2 et 4 de la loi précitée autorisent le Crédit National à souscrire des effets à court terme, dans des conditions qui seront fixées par le ministre des finances. Et il est précisé par l'article 4, 2^e paragraphe, que « les établissements de crédit seront autorisés à recevoir, en « garantie de leurs opérations d'escompte, pour tenir lieu de « l'une des signatures exigées par leurs statuts, les réquisitions « de paiement délivrées au Crédit National ».

Voilà les mécanismes financiers mis au point par le législateur. Ils sont simples, clairs et rationnels. Il reste à souhaiter que les ministres des finances s'en contentent et ne se laissent pas entraîner à utiliser des articles de technique financière aussi peu recommandables que ceux dont se sont servi les Gouvernements successifs après 1919.

154. — Les écritures du Crédit National. - Le Crédit National devant centraliser les opérations financières résultant de l'application des lois de réparation et de reconstruction doit d'abord connaître le montant des subventions accordées à chaque sinistré. Pour cela, le commissariat fait parvenir au Crédit National un exemplaire numéroté de la décision d'attribution prise par le délégué régional.

Sur le vu de cette décision, le Crédit National ouvre au béné-

ficiaire un compte qui portera le même numéro que celle-ci. Les comptes ouverts au Crédit National seront donc caractérisés par le nom du propriétaire sinistré, le département d'origine du dossier, le numéro d'ordre de la décision, et la nature immobilière du dommage.

Le compte du sinistré, ainsi pourvu en crédit du montant des allocations ou participations de l'Etat, est appelé à être ensuite débité au fur et à mesure des versements faits au sinistré ou pour son compte.

Ces versements sont provoqués au moyen de l'émission, par les services régionaux du commissariat, de réquisitions de paiements dont nous verrons le fonctionnement tout à l'heure.

Le Crédit National exécute les réquisitions sans avoir à se faire justifier de l'état des travaux. Il contrôle seulement que le total des réquisitions qui lui sont présentées n'excède pas le montant du crédit figurant au compte de l'intéressé.

Il est à présumer que le Crédit National ouvrira, au nom de chaque sinistré, autant de comptes que celui-ci est habile à recevoir de natures différentes d'allocations : immobilières, mobilières, pour dégâts industriels, etc... Sa comptabilité sera donc très complexe.

Sans nous étendre davantage sur ce sujet, indiquons que des cas particuliers se présenteront qui compliqueront encore les choses : il en est ainsi, par exemple, en matière de réparations d'office et d'expropriations :

Pour financer les travaux de réparations d'office effectués par le commissaire en vertu de la loi des 9 février-12 juillet 1941, et assurer la couverture immédiate des dépenses, le Crédit National a dû ouvrir dans ses écritures, au nom du commissariat à la reconstruction, un « compte général des réparations d'office » sur lequel seront provisoirement imputés tous les paiements effectués dans ces conditions. Les versements des sommes revenant aux architectes et aux entrepreneurs seront effectués par voie de réquisitions de paiement établies, sur le Crédit National, par le délégué régional, au nom d'un seul créancier (mais s'appliquant, au besoin, aux dépenses afférentes à plusieurs immeubles). Quand, après achèvement des travaux, le délégué régional aura fixé définitivement le montant de la subvention de l'Etat, et celui de l'avance faite par le Trésor, mais devant être remboursée par le sinistré, il établira une « réquisition d'imputation » dont un exemplaire est adressé au Crédit National et sur le vu de laquelle cet établissement passera ses écritures définitives de la façon suivante :

Il créditera le compte général des travaux d'office par le débit des deux comptes ouverts au nom du sinistré intéressé :

Le premier, comportant en crédit le montant définitif de la subvention de l'Etat.

Le second, s'appliquant à l'avance consentie par l'Etat. Ces deux comptes se balanceront respectivement et éteindront, à due concurrence, le déficit du compte général du commissariat. Mais le compte spécial d'avance du sinistré continuera à fonctionner puisqu'il sera crédité des remboursements éventuels, des encaissements de loyers, etc..., et débité des intérêts de l'avance du Trésor.

En matière d'expropriation, quand le commissaire aura décidé de procéder dans une région quelconque, par exemple en application d'un plan d'aménagement approuvé à une série d'expropriations il requerra le Crédit National de tenir à sa disposition à un compte spécial d'expropriation un crédit d'un certain ordre de grandeur, sur lequel il puisera au fur et à mesure qu'il réalisera les opérations envisagées.

Enfin, quand fonctionneront les associations syndicales de reconstruction, il faudra vraisemblablement prévoir des écritures concernant à la fois l'association syndicale collectivement et chacun de ses membres considéré individuellement.

155. — Les réquisitions de paiements. — Ce sont des ordres par lesquels le délégué du commissaire à la reconstruction met le Crédit National en demeure d'avoir à payer une certaine somme à une personne déterminée, par prélèvement sur un crédit préexistant. Les réquisitions de paiements devront donc, en principe, être toujours précédées de la décision d'attribution (1). Elles seront consécutives aux demandes de versements présentées par les sinistrés et ne seront émises par le délégué régional qu'après vérification technique du bien-fondé de la demande. (Voir II^e section ci-après).

Avant toute émission de réquisitions le délégué régional s'assure que le compte du sinistré est créditeur d'une somme suffisante. La dernière réquisition émise, après les vérifications d'usage, devra solder le compte ouvert au nom du sinistré pour le bâtiment réparé ou reconstruit.

L'envoi des réquisitions de paiements est assuré par les soins du délégué régional, sous bordereau numéroté établi en double

(1) Voir IV^e chapitre la nature de la décision d'attribution.

exemplaires et dont l'un doit servir d'accusé de réception. Les réquisitions seront numérotées par le service régional émetteur qui devra s'assurer de la qualité et de la capacité du bénéficiaire (mandataire, représentant, tuteur de l'incapable, etc...).

En cas de reconstruction isolée, les réquisitions sont mandatées directement au profit des sinistrés (ou de leurs représentants conventionnels, judiciaires ou légaux suivant les principes déjà étudiés).

Mais, en cas de reconstruction par association syndicale, c'est le receveur trésorier de l'association qui encaisse directement les versements de la participation de l'Etat, aux lieu et place des sinistrés. C'est donc lui qui devra être indiqué comme bénéficiaire des réquisitions.

Pour l'exécution des paiements, le Crédit National se conformera aux règles habituelles ; il devra notamment payer obligatoirement, par virements aux comptes précisés par la demande de participation, les sommes supérieures à 5.000 fr.

Enfin, rappelons que chaque réquisition de paiement vaut, au profit du Crédit National, titre de créance sur l'Etat, à concurrence du montant de la somme dont le paiement est requis.

II^e SECTION.

Les époques de versement des sommes dues par l'Etat.

Quand le sinistré entreprend de réparer ou de reconstruire son immeuble en satisfaisant aux conditions des lois en vigueur, il acquiert, de ce fait, une créance contre l'Etat.

L'Etat, s'acquitte normalement de sa dette par le versement d'acomptes successifs. C'est le procédé prévu par l'article 28 de la loi de codification du 12 juillet.

Mais la loi prévoit d'autres formes d'allocations que celles de la loi n° 3087. Il y a notamment le cas de la réparation rapide (loi n° 3088) et l'hypothèse où le sinistré ne reconstruit pas. Il y a, enfin, des règles particulières envisageant certains cas exceptionnels.

Nous allons examiner dans quelles conditions l'Etat se libère de sa dette suivant l'origine de celle-ci et le procédé de réparation ou de reconstruction adopté par le sinistré (ou, le cas échéant, sa décision de ne pas reconstruire).

156. — Le versement de l'allocation en cas de réparation rapide. (Loi n° 3088). — La loi du 9 février-12 juillet ne précise pas comment sera effectué le versement de l'allocation. La circulaire du 24 juin 1941 relative à l'application de cette loi, établit les règles générales des paiements, toujours provoqués par l'émission de réquisitions sur le Crédit National.

Cette circulaire prévoit que le règlement des subventions allouées doit faire, en principe, l'objet de deux versements, savoir :

a) Le premier versement, d'un montant égal à la moitié de la subvention, dès que l'ordre des travaux aura été donné par le sinistré à son entrepreneur ;

b) Le second versement égal au solde de la subvention, dès que le sinistré aura justifié de l'exécution des trois quarts au moins des travaux prévus au devis (ou d'au moins 75.000 francs de travaux si ces derniers, tels qu'ils sont prévus au devis, dépassent 100.000 francs).

Toutefois, lorsque la justification prévue au paragraphe *b* ci-dessus aura été fournie avant le premier versement, le montant intégral de la subvention devra être versé en une seule fois.

La demande de mandatement du premier acompte doit être adressée au délégué régional du commissaire sur une formule spéciale, accompagnée d'une copie de l'ordre d'exécution des travaux, signée par l'entrepreneur. Si le sinistré exécute lui-même les travaux, la demande est accompagnée d'une déclaration du maire spécifiant cette circonstance et précisant que les travaux sont commencés.

Pour le versement du solde de la subvention, après achèvement des travaux prévus au devis estimatif, le sinistré adresse une nouvelle demande, cette fois au représentant local du commissaire accompagnée du décompte définitif des travaux exécutés.

Il est à noter que les honoraires des architectes, calculés au tarif prévu par la charte de l'architecte constructeur, seront compris dans le montant des dépenses ouvrant droit à l'allocation.

Pour les réparations effectuées d'office par le commissaire à la reconstruction, les versements sont faits directement aux entrepreneurs, au fur et à mesure de l'avancement des travaux sur présentation des mémoires et factures correspondants, visés par l'architecte chargé de la conduite des travaux. Le montant de ces acomptes est égal au 9/10^{es} du montant des sommes dont

le paiement est demandé ; le dernier dixième ainsi que les honoraires dûs aux architectes ayant établi les devis ne sont payés qu'après terminaison et réception des travaux.

157. — Le règlement de la participation de l'Etat sous le régime de la loi n° 3087. — L'article 28 de la loi de codification du 12 juillet 1941 pose comme principe :

1° « Qu'une avance, qui ne pourra excéder un dixième du montant de la participation financière de l'Etat, sera versée au propriétaire dès le commencement effectif des travaux » ;

2° « Que des acomptes tenant compte du montant des travaux effectivement exécutés et, le cas échéant, des approvisionnements constitués », pourront être payés au propriétaire, dans les limites et conditions qui seront fixées par une instruction du commissaire à la reconstruction ».

Il résulte des termes de la loi que le propriétaire semble être en droit de réclamer l'avance prévue au commencement des travaux (avec maximum de 1/10^e) alors qu'il doit s'en remettre à l'appréciation du commissaire pour les versements d'acomptes ultérieurs. Il ne convient donc pas de considérer que le montant des travaux et la valeur des approvisionnements constitués déterminent le montant des acomptes et en rendent le paiement liquide et exigible.

Cette formule très souple et prudente laisse au Trésor la faculté d'adapter sa politique financière aux embarras qui peuvent être à prévoir.

Il faut, d'ailleurs, remarquer que le propriétaire n'est en droit d'invoquer une créance certaine et déterminée contre l'Etat qu'une fois la reconstruction accomplie, puisque le quantum définitif de la participation de l'Etat est doublement limité par le coût normal de reconstruction de l'immeuble, effectivement reconstruit, et par les dépenses réellement faites par le propriétaire sinistré.

Le propriétaire disposera donc, au début des travaux, d'un premier fonds de roulement, mais celui-ci ne sera pas renouvelé.

Quoiqu'il en soit, les modalités de versement des acomptes sous le régime définitif de la loi n° 3087 devaient être fixées par instruction du commissaire à la reconstruction. Cette question est très importante, car si les particuliers ne reçoivent pas des acomptes à une cadence suffisamment rapide, ou bien il leur faudra trouver immédiatement un crédit à très court terme, ce qui peut être difficile, ou bien ce seront les entrepreneurs et architectes qui se constitueront en quelque sorte les bailleurs

de fonds de leurs clients, ce qui n'est pas leur rôle et risquerait d'amener des perturbations économiques importantes dans le marché du bâtiment.

Aussi, le commissaire à la reconstruction a-t-il déjà transmis à ses délégués régionaux, chargés, comme nous l'avons vu, d'émettre les réquisitions de paiements, des instructions destinées à fixer les règles de paiement aux intéressés de la participation de l'Etat. Toutefois, ces instructions ne concernent encore, à notre connaissance, que la réparation ou la reconstruction d'immeubles partiellement détruits traités selon les méthodes du devis et du forfait (*Supra* II^e chapitre, nos 139 et 141).

Le cas des immeubles totalement détruits et le cas de la méthode du quantum feront l'objet d'instructions ultérieures, les circonstances actuelles et l'état du marché des matériaux faisant malheureusement prévoir que ces cas se produiront assez rarement, de sorte que des décisions spéciales et individuelles des services centraux du commissariat pourraient, le cas échéant, donner des solutions provisoires.

Bien entendu, si les travaux étaient entièrement terminés et réglés il n'y aurait aucun obstacle à régler intégralement la participation de l'Etat.

Nous allons indiquer sommairement les modalités du règlement des acomptes dans les autres cas de reconstruction, étant bien entendu d'ailleurs, que les dites modalités ne sont pas intangibles et peuvent subir, dans les jours à venir, bien des transformations.

158. L'échelonnement des acomptes avec les méthodes du devis et du forfait. — En règle générale, la participation de l'Etat est payable en cinq tranches : une première avance de 10 0/0, trois acomptes successifs de 25 0/0, enfin le solde soit 15 0/0.

Le principe qui régit ces versements est que le paiement d'un acompte ou du solde ne peut avoir lieu qu'après l'exécution de travaux dépassant un certain pourcentage du coût de réparation fixé au devis agréé et à la condition que le sinistré ait effectivement versé à ses entrepreneurs la totalité des avances ou acomptes précédemment reçus, augmentés de la fraction correspondante de ses apports personnels.

L'avance de 10 0/0 est payée à l'ouverture effective des chantiers (et non pas comme en matière de la loi du 9 février lorsque l'ordre est donné).

Les trois acomptes de 25 0/0 sont payables lorsque le sinistré justifie avoir exécuté un montant de travaux au moins égal res-

pectivement au 1/4, à 1/2, puis aux 3/4 du coût des réparations, et avoir, en outre, payé à ses entrepreneurs une somme au moins égale à 10 0/0, 35 0/0 et 60 0/0 dudit coût de réparation.

Enfin, le solde de 15 0/0 de la participation est, sous réserve de révision du montant de celle-ci, payé au sinistré qui justifie avoir acquitté à ses entrepreneurs 85 0/0 du coût de réparation et seulement après qu'il aura été procédé à la réception définitive des travaux.

Il est bon de préciser que, par coût de réparation, le commissariat entend « coût des réparations s'appliquant aux normes de l'immeuble type », c'est-à-dire le montant du devis retenu pour la fixation de la participation de l'Etat, ou encore ce que le commissariat appelle les « travaux subventionnables ».

De même, ce n'est pas le montant des honoraires effectivement versés par le sinistré à son architecte qui est pris en considération, mais le montant théorique d'honoraires, d'après le tarif de la charte, intégré dans la participation financière de l'Etat.

En ce qui concerne les approvisionnements, le commissaire ne tient compte que de ceux ouverts (menuiserie assemblée, pierre de taille, etc...) rendus sur chantier. Ils sont pris en compte pour les 9/10^{es} de leur valeur.

Lorsque les travaux exécutés sont peu importants, en vue de réduire le nombre des réquisitions de trop faible montant, plusieurs versements d'acomptes peuvent être bloqués en une seule réquisition lorsque les conditions nécessaires au paiement du dernier d'entre eux sont réalisées.

Les demandes d'avance, d'acomptes et des soldes de la participation sont formulées par l'architecte (ou, à défaut, l'entrepreneur) du sinistré et contresignées par celui-ci. Excepté pour la première avance, les demandes d'acomptes comprennent un état de situation des travaux exécutés et des approvisionnements constitués et un état des acomptes versés par le sinistré à ses entrepreneurs.

Les délégués régionaux ont accès sur les chantiers pour procéder à toutes les vérifications techniques, sommaires ou détaillées qu'ils jugeront utiles avant l'émission des réquisitions de paiements.

159. — Les cas particuliers de versements. — Les deux derniers alinéas de l'article 28 de la loi envisagent deux hypothèses particulières :

a) Dans le cas de mutation entre vifs de l'immeuble sinistré

et du droit à la participation de l'Etat (autres que ceux visés au 4^e alinéa de l'article 9) le commissaire à la reconstruction pourra décider qu'aucune avance ne sera attribuée au nouveau propriétaire, et que le versement de la participation de l'Etat ne commencera que sur justification par le propriétaire du paiement du dixième des travaux prévus au devis.

Le législateur, non plus que les instructions du commissaire, ne précisent sur quels motifs pourra être basée cette décision dont l'opportunité est ainsi laissée à l'appréciation des délégués régionaux, qui transmettront à ce sujet leurs propositions au commissaire. Cette disposition marque encore la défaveur avec laquelle la loi considère les cessions d'immeubles sinistrés.

b) Une seconde disposition, favorable au sinistré, vise le cas d'un immeuble entièrement détruit et celui des bâtiments partiellement détruits traités suivant la méthode du quantum (*Supra* II^e chapitre, n° 138). Prévoyant l'hypothèse où le sinistré a été exceptionnellement autorisé par le commissaire, avant l'ouverture de la période de reconstruction, à déposer le dossier n° 2, en vue de la fixation de la participation de l'Etat, le dernier paragraphe de l'article 28 prévoit qu'une avance, qui peut atteindre 1,50 0/0 au plus du coût normal de reconstruction, peut être consentie au sinistré pour lui permettre de régler les honoraires d'étude de son architecte. Avance qui sera, bien entendu, imputée sur la participation ultérieure de l'Etat.

D'autres cas particuliers peuvent se présenter du fait du jeu normal des règles générales de reconstruction. En voici deux par exemple qui se produiront assez fréquemment.

1^o Il y a lieu à imputation de subventions antérieures perçues ou non au titre des lois des 5 août et 9 février. Dans ce cas, les sommes déjà touchées restent acquises au bénéficiaire, mais les paiements ne seront repris au titre de la participation définitive de l'Etat que lorsque les règles que nous avons précisées ci-dessus permettront le versement d'une somme plus importante que celle déjà perçue.

2^o En cas de modification du montant de la décision définitive, pour une cause quelconque, une modification correspondante doit être apportée dans le montant des acomptes et du solde restant à régler. Dans le cas d'une révision en diminution, cette diminution doit être répartie à peu près également sur tous les acomptes ultérieurs. Dans le cas d'une révision en augmentation, cette augmentation pourra, si elle est relativement faible, porter uniquement sur le solde ; si, au contraire, elle est relativement importante, elle devra affecter chacun des

acomptes restant à payer. Dans l'un et l'autre cas, la réquisition adressée par le délégué régional au Crédit National portera la mention « subvention révisée ».

160. — Le règlement de l'indemnité d'éviction. — Nous avons déjà indiqué (*Supra* II^e partie, n° 75) que l'indemnité d'éviction n'était pas payée immédiatement au propriétaire, mais employée, au contraire, en grande partie en titres de rentes inaliénables pendant une certaine durée. Examinons plus en détail les modalités du règlement de ladite indemnité.

La loi du 12 juillet 1941 (n° 3087), dans son article 48, se bornait à indiquer les idées générales, renvoyant à un arrêté interministériel pour la fixation des modalités. Cet arrêté, qui porte la date du 4 novembre 1942, contient les dispositions générales ci-après (sauf dérogations que nous étudierons ensuite) :

L'indemnité n'est versée en espèces entre les mains du propriétaire ne reconstruisant pas (l'arrêté dit « évincé ») que dans la limite du 1/4 avec maximum de 20.000 francs s'il est célibataire ou de 1/2 avec maximum de 50.000 francs s'il était marié à la date d'ouverture de la période de reconstruction pour l'immeuble considéré, ou si le propriétaire est une personne morale. Cette fraction de la créance du propriétaire est incessible et insaisissable (1).

Le surplus de l'indemnité est obligatoirement consigné à la Caisse des dépôts et consignations. Il est employé savoir :

— Si le propriétaire a des descendants ou s'il s'agit d'une personne morale, il sera acheté pour son compte des titres nominatifs de rentes sur l'Etat inaliénables pendant quinze ans.

— S'il n'a aucun descendant, il est contracté à son profit une rente viagère servie par la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse.

Dérogations. — L'arrêté prévoit, en outre, les dérogations suivantes :

1^o Aucune fraction n'est versée en espèces et la totalité de l'indemnité est consignée à la Caisse des dépôts et consignations lorsque des droits réels existent sur l'immeuble sinistré ou qu'une obligation de remploi de l'indemnité d'éviction ré-

(1) L'arrêté ne précise pas la raison de cette décision bizarre. Peut-être est-ce en contre-partie du caractère indisponible dont est affecté le surplus de l'indemnité ?

sulte du contrat de mariage. Cette deuxième hypothèse est invraisemblable ; quant à la première, elle constitue vraisemblablement le préambule d'une distribution immédiate à effectuer entre les mains des créanciers inscrits, ou d'une répartition entre les divers titulaires du droit de propriété démembré.

2° La totalité de l'indemnité est, au contraire, versée en espèces si le propriétaire s'engage à l'investir dans une exploitation agricole lui appartenant. Cet investissement s'effectuera soit en l'acquisition de matériel, de cheptel, d'objets de ménage, soit encore en l'acquisition ou la construction de bâtiments agricoles (mais, dans ce cas, avec l'autorisation du commissaire ou du délégué régional). Le montant de l'indemnité grevé de cette destination (c'est-à-dire ce qui excède le 1/4 ou la 1/2 de l'indemnité avec maximum de 20 ou 50.000 fr.) est déposé à la Caisse régionale de crédit agricole et devra être utilisé dans les deux ans.

Le bénéfice de ces dernières dispositions peut être étendu aux enfants du propriétaire sinistré.

On ne peut critiquer l'esprit qui anime l'ensemble de ces dispositions, mais nous estimons qu'elles apportent, dans le fonctionnement général de la loi, des éléments vraiment trop particuliers et personnels. Il y aura à peu près autant de modes de règlement de l'indemnité d'éviction qu'il y aura de bénéficiaires... C'est déjà le système unanimement déploré par les praticiens que nos législateurs successifs ont mis sur pied pour l'établissement des droits de mutation par décès. Cette pratique ne mérite pas d'être prise en exemple.

Rappelons que la plupart des obligations d'emploi ci-dessus indiquées sont également applicables au vendeur d'un immeuble sinistré en ce qui concerne le prix de cession (*Supra* n° 76).

III^e SECTION.

Les opérations financières accessoires de la reconstruction.

Nous avons examiné, au cours des deux sections précédentes, les conditions générales du règlement par l'Etat des sommes dont il se trouve débiteur vis-à-vis des propriétaires sinistrés du fait de l'exécution des lois de réparation et de reconstruction. Mais nous nous sommes bornés aux cas simples, c'est-à-dire, d'une part, à l'hypothèse de la reconstruction par immeubles isolés, d'autre part aux seuls règlements ayant leur origine dans les travaux de réparation. La situation est plus complexe lorsque la reconstruction a lieu dans le cadre d'une association syndi-

cale ; elle se complique également si la reconstruction est précédée d'une procédure d'expropriation donnant lieu au versement ou à la consignation d'une indemnité d'expropriation.

Nous allons d'abord examiner à quelles opérations financières donnent lieu les expropriations par le commissaire à la reconstruction ; nous indiquerons, ensuite, le fonctionnement financier des associations syndicales de remembrement et de reconstruction.

161. — Le règlement des indemnités d'expropriation. — Le principe du droit commun reste théoriquement la règle : l'indemnité d'expropriation ou le prix de cession amiable (ou au moins l'indemnité provisionnelle prévue au décret-loi du 30 octobre 1935) doivent être réglés avant la prise de possession. Si le propriétaire exproprié est capable et maître de ses droits et s'il accepte amiablement les conditions proposées par le commissariat, le prix ou l'indemnité est payable entre ses mains, dès la délivrance par le conservateur des hypothèques d'un état sur transcription faisant connaître la situation hypothécaire et s'il n'existe pas de créanciers (ou si ceux-ci donnent leur concours).

Si, au contraire, des inscriptions, dont les mainlevées ne peuvent être immédiatement obtenues, sont révélées, l'indemnité est versée à la Caisse des dépôts et consignations. Il en est de même si le propriétaire est un incapable ou s'il refuse de recevoir son paiement (procédure d'offres réelles normales).

L'application de la procédure d'expropriation du décret-loi du 30 octobre 1935, donne lieu, nous l'avons vu (*Supra* II^e partie, n° 80), à la consignation obligatoire, avant prise de possession, d'une indemnité provisionnelle fixée par le président du tribunal. Mais cette consignation a le caractère d'un acompte provisoire en attendant la fixation, par la commission arbitrale, de l'indemnité définitive. Le surplus, s'il y a lieu, sera alors également consigné, ou tenu à la disposition du propriétaire exproprié s'il est consentant et s'il n'existe pas de créanciers.

Jusqu'ici rien de remarquable dans les modalités des paiements, qui sont celles du droit commun, d'après le décret du 30 octobre 1935.

Ce processus sera généralement celui applicable pour le règlement des prix et indemnités des acquisitions de terrains nus faites par le commissaire. Nous pensons que les mêmes règles sont applicables au paiement des indemnités d'acquisition prévues par les n°s 1 et 2 de l'article 10 de la loi du 12 juillet 1911 (en cas d'emprise pour alignement, et de non reconstruc-

tion sur l'ancien terrain) : prix et indemnités doivent être payés avant la prise de possession (1).

Mais lorsqu'il s'agira d'acquisition ou d'expropriation d'un immeuble bâti, les règles que nous venons de voir et qui, sauf dérogations légales expresses, restent applicables, seront le plus souvent tenues en échec par la faculté laissée au propriétaire exproprié (que l'immeuble en question soit ou non sinistré) de reconstruire un immeuble de remplacement.

162. — Cas de construction d'un immeuble de remplacement isolé. — On sait qu'en cas d'expropriation d'un immeuble bâti, qu'il soit sinistré ou non, l'article 10 de la loi du 12 juillet stipule que « l'expropriation porte séparément sur le terrain » et sur l'immeuble bâti considérés dans l'état où ils se trouvent au jour de l'expropriation ».

Cette discrimination faite, entre la valeur du terrain et celle des bâtiments, semble avoir précisément pour objet de faciliter le règlement des prix ou indemnités, dans le cas où le propriétaire est admis ultérieurement à reconstruire un immeuble de remplacement.

L'indemnité afférente à l'acquisition du terrain nu reste alors payable immédiatement dans les conditions indiquées au numéro précédent, sauf ce qui sera dit plus loin si le terrain exproprié est compris dans le périmètre d'une association syndicale.

Mais « les sommes allouées au titre de l'acquisition ou de l'expropriation de l'immeuble bâti viennent en déduction du « montant de la participation de l'Etat » (N° 3 de l'art. 10). Il faut en conclure que ces sommes ne seront pas payées du tout et que le propriétaire touchera purement et simplement la participation financière de l'Etat dans les conditions habituelles examinées au cours des deux sections précédentes.

Prenons, en effet, l'exemple suivant : immeuble non sinistré exproprié par le commissaire (ou acquis à l'amiable) aux prix suivants : terrain nu 60.000 francs, immeuble bâti 200.000 francs. Le propriétaire touchera le prix du terrain soit 60.000 francs. Mais, étant admis à reconstruire un immeuble de remplacement, il ne touchera pas immédiatement l'indemnité de

(1) Rappelons que, dans ces deux hypothèses, le commissaire acquiert, en se basant sur les prix de terrain de 1939 et non plus, comme dans les autres cas, d'après la valeur au jour de l'ouverture de la procédure d'expropriation.

200.000 francs. afférente aux constructions. Le commissariat déterminera, d'après le coût normal de reconstruction, la participation financière à laquelle le propriétaire peut prétendre. En supposant que le coût de reconstruction soit de 600.000 francs le taux de 80 0/0 et les abattements de 20 0/0, la participation financière de l'Etat s'élèvera à 384.000 francs. Et bien, on dira que le propriétaire exproprié a droit :

— Au titre de l'expropriation de l'immeuble bâti	
à	200.000 »
— Et au titre de la participation financière de l'Etat à 384.000 francs — 200.000 francs soit à	184.000 »
Total égal à la participation	<u>384.000 »</u>

Somme qui lui sera versée par acomptes exactement de la même manière que s'il n'était pas exproprié et reconstruisait un immeuble totalement détruit.

Ces modes de calcul et de paiement appellent deux séries d'observations :

1^o Lorsque le propriétaire exproprié d'un immeuble bâti, sinistré ou non, utilise la faculté (1) de reconstruire un immeuble de remplacement (et ce sera généralement son intérêt), il est indifférent pour lui que l'indemnité allouée au titre de l'expropriation des constructions soit plus ou moins élevée, puisque la somme totale qu'il est appelé à toucher sera déterminée uniquement d'après le coût de reconstruction. Cette remarque est intéressante parce qu'elle permet de conclure que les expropriations de cette nature donneront lieu à un minimum de contentieux.

Il en est autrement, d'ailleurs, de l'indemnité ou du prix afférent au terrain. Cet élément entre, en effet, distinctement dans le patrimoine de l'exproprié.

2^o Si la première phase de la procédure d'expropriation a donné lieu à consignation de l'indemnité provisionnelle à la Caisse des dépôts, et si le propriétaire est admis ensuite à reconstruire un immeuble de remplacement, l'indemnité consignée sera alors considérée comme un acompte sur le montant de la participation financière de l'Etat et sera comme telle soumise à emploi dans les conditions prévues par l'article 28 de

(1) La loi précise que ce droit est conservé « au profit du propriétaire sinistré et pourra être ouvert » au non sinistré.

la loi de codification du 12 juillet. On peut même envisager le cas; qui sera certainement plus rare en pratique, où l'indemnité définitive (représentative des constructions) aura été consignée antérieurement à l'autorisation donnée au propriétaire de reconstruire l'immeuble de remplacement.

Les sommes ainsi déposées par le commissaire à la Caisse des dépôts et soumises à emploi, ne pourront être retirées de ladite Caisse dans les conditions habituellement pratiquées par cet établissement. Il faut donc prévoir, dès le dépôt des fonds, les difficultés qui se présenteront lors des retraits. En effet, le Crédit National ne financera pas cette partie des dépenses de reconstruction, ou plutôt il l'a financée d'avance en versant l'indemnité consignée. C'est alors la Caisse des dépôts qui devrait, au fur et à mesure des travaux, obéir aux injonctions et réquisitions de paiements par acomptes délivrées par le délégué du commissaire. Seulement, la Caisse des dépôts n'est pas un banquier ordinaire; si elle accepte facilement les fonds, elle a pour mission de ne les remettre que sur justifications précises et dans des conditions déterminées, soit par la loi, soit par les parties en cause. Elle a, notamment, pour règle et pour fonction de s'inquiéter de la situation hypothécaire. La loi de reconstruction déroge expressément à ce principe puisqu'elle stipule que les créanciers ne peuvent s'opposer à l'emploi prévu par les textes de la participation de l'Etat. La Caisse sera-t-elle, dès lors, fondée à exiger la justification du emploi en constructions, comme elle le ferait pour une somme dotale?

Nous ne pouvons ici qu'indiquer la nature des difficultés rencontrées en cas de consignation d'une partie de la participation de l'Etat; nous pensons que des textes législatifs ou des conventions entre la Caisse des dépôts et le commissariat à la reconstruction, mettront au point des procédures de consignation et de retrait compatibles avec les exigences de rapidité et de simplicité que présente la reconstruction.

Bien entendu, hors le cas ci-dessus, où elles se transforment en acomptes à valoir sur la participation de l'Etat, les sommes consignées seront soumises au droit commun en matière d'expropriation. D'autres difficultés sont pourtant encore à envisager au sujet du report des droits réels sur l'immeuble reconstruit sur un terrain de remplacement, lorsque le prix de l'ancien terrain exproprié aura été lui-même consigné. Nous les examinerons au quatrième chapitre qui traitera de la procédure de conservation des droits des tiers.

Il nous reste à examiner le cas où le propriétaire exproprié

est autorisé à reconstruire un immeuble de remplacement, non plus à titre isolé, mais dans le sein d'une association syndicale.

163. — Cas de reconstruction sur un terrain de remplacement dans le cadre d'une association syndicale. — Nous avons vu (*Supra* II^e partie, n^o 81) que, dans ce cas, le bénéfice au profit du propriétaire exproprié de l'extension du droit de reconstruire un immeuble de remplacement se traduit par l'admission (sur autorisation du commissaire) du propriétaire au sein de « l'association syndicale dans le périmètre de laquelle se trouverait « compris son terrain exproprié » (Art. 10, n^o 4, de la loi du 12 juillet).

Dans ce cas, aucun paiement n'est effectué dans les conditions prévues aux décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935 : les prix de cession ou les indemnités d'expropriation sont toujours déterminés séparément pour le terrain et pour l'immeuble bâti, mais ces deux sommes sont portées au crédit du compte ouvert au nouvel associé sur les registres de l'association.

Le prix du terrain se trouvera payé sous forme de dation en paiement lorsque l'association procédera à la redistribution des terrains : il y aura en quelque sorte subrogation réelle.

Quant à l'indemnité allouée au titre de l'expropriation ou de l'acquisition de l'immeuble bâti, elle vient, comme dans le cas examiné plus haut, en déduction de la participation financière de l'Etat. Nous dirons plutôt que le chiffre de la participation de l'Etat à porter au crédit du compte de l'associé sera égal à la différence entre le montant initial de ladite participation et la somme déjà inscrite à titre d'indemnité d'expropriation des bâtiments.

Le surplus des opérations financières exécutées par l'association pour le compte de l'associé nouveau ne se distingue plus de celles effectuées pour les associés sinistrés, membres originaires de l'association, et dont nous verrons tout à l'heure le mécanisme.

La situation peut, toutefois, être rendue plus complexe dans l'hypothèse où l'expropriation aurait donné lieu à consignation : sans doute, cette hypothèse paraît-elle exclue par l'article 10, n^o 4, de la loi du 12 juillet, lequel stipule que les propriétaires expropriés devront demander l'autorisation de faire partie de l'association préalablement au paiement de l'indemnité d'expropriation. Mais il peut se faire que l'association syndicale ne soit constituée que postérieurement à l'expropriation. Dans ce cas, nous croyons savoir que le commissariat ne repousse pas l'idée d'admettre le propriétaire exproprié au bénéfice de la dis-

position de l'article 10, n° 4. Il faudra donc, comme dans le cas de remploi déjà examiné en fin du numéro précédent, envisager une procédure de retrait des fonds consignés par le directeur de l'association syndicale (ou le receveur trésorier) à charge d'attribution d'un terrain remembré (en représentation de la consignation du prix du terrain) et de remploi en reconstruction de la somme afférente à l'expropriation des bâtiments.

Voyons maintenant les opérations financières de l'association syndicale.

164. — Les budgets des associations syndicales. — Les opérations financières des associations syndicales ont été précisées, d'une part, aux termes de la loi de codification de 12 juillet 1941, n° 3087 (Art. 24 et 25) qui vise les comptes personnels des associés au sein de l'association ; d'autre part, aux termes de l'arrêté du 10 novembre 1941, lequel a notamment établi les règles applicables au budget propre de l'association. Nous parlerons d'abord de cette dernière question.

Qu'il s'agisse d'associations constituées en vue du remembrement ou d'associations chargées des travaux de reconstruction, il y a lieu de faire une distinction fondamentale, bien mise en évidence par l'arrêté du 10 novembre 1941 entre le budget propre de l'association, qui comprendra les dépenses ordinaires d'administration et de fonctionnement, et les dépenses extraordinaires s'appliquant aux opérations mêmes en vue desquelles l'association a été constituée. Chaque projet de budget comprendra donc deux rubriques distinctes tant en dépenses, qu'en recettes.

Ces deux parties du budget sont, d'ailleurs, établies et contrôlées de la même façon : le directeur prépare le projet de budget dès la constitution de l'association, puis annuellement avant le 1^{er} décembre, avec l'assistance du bureau. Les résultats de l'exercice clos sont ensuite communiqués au bureau et soumis à l'assemblée générale. C'est le receveur trésorier qui poursuit la rentrée des recettes et effectue le paiement des dépenses.

Pour permettre la réalisation de leurs opérations financières, les associations syndicales sont habilitées à souscrire, endosser ou accepter des effets de commerce. Leur signature sera comptée par les établissements de crédit.

Les écritures budgétaires sont évidemment différentes suivant que l'association est constituée en vue du remembrement ou de la reconstruction. Voyons, dans chacun de ces cas, comment s'établit le budget des dépenses ordinaires et celui des dépenses extraordinaires.

165. — A) Le budget de l'association de remembrement.

A) *Les dépenses.* — Celles ordinaires ou d'administration comprennent : la location des bureaux ; les frais de convocation des membres, de publication, d'affichage ; la rémunération du personnel et, éventuellement, toutes autres dépenses de gestion. Rappelons que la rémunération du directeur est fixée par le commissaire, conformément aux statuts de l'association ; celle du receveur trésorier par le préfet, sur proposition du directeur et avec l'assentiment du trésorier-payeur général, et celle des autres agents de l'association par le directeur seul.

Les dépenses extraordinaires comprennent tous les frais d'établissement du plan de remembrement. Nous pensons qu'elles comprennent, en outre, le prix de rétrocession des terrains cédés par le commissaire, lorsque ce dernier prix a été payé par lui, dans le cas où le vendeur ne fait pas partie de l'association (Voir ci-dessus II^e partie, n^o 101, § 2^e). Il est regrettable que la loi n'ait pas précisé ce point.

B) *Leur couverture.* — La charge des dépenses, qu'elles soient ordinaires ou extraordinaires, est couverte par une subvention du commissariat à la reconstruction. Cette solution s'imposait puisqu'à sa constitution l'association ne dispose d'aucune ressource. Mais il semble que la rédaction de l'article 39 de l'arrêté du 10 novembre, qui parle d'une subvention du commissaire, ne doit pas faire illusion. Ce n'est pas d'une subvention définitive qu'il s'agit, mais bien plutôt d'une avance remboursable, puisque l'article 52 du même arrêté prévoit le remboursement au commissaire, par les soins de l'association de reconstruction, des frais de remembrement effectués par la précédente association. Cette couverture, au moyen d'une subvention, n'est donc que provisoire ; en fait, il semble que toutes les dépenses de l'association de remembrement (celles ordinaires comme celles extraordinaires) soient destinées à être réglées par l'association ultérieure de reconstruction sous la rubrique de ses dépenses ordinaires. Nous présumons que cette question nécessitera une mise au point sérieuse lorsque les associations de reconstruction commenceront à fonctionner.

166. — B) Le budget de l'association de reconstruction.

A) *Les dépenses.* 1^o Les dépenses ordinaires seront, comme pour l'association de remembrement, celles d'administration courante. En sus de celles indiquées au paragraphe précédent, il faut prévoir les émoluments du ou éventuellement des archi-

lectes en chef. Comme nous venons de le voir, l'article 52 de l'arrêté du 10 novembre stipule que si la reconstruction a été précédée d'un remembrement par une autre association, le remboursement au commissariat des frais de ce remembrement (arrêtés par le commissaire) devra être porté aux dépenses ordinaires de l'association de reconstruction. Ce passage des écritures d'une association à l'autre n'ayant pas été autrement précisé par la loi, nous jugeons prématuré et imprudent d'avancer des hypothèses à ce sujet.

2° Les dépenses extraordinaires sont celles des travaux de reconstruction. Cette qualification est étrange puisqu'il s'agit de dépenses qui sont le but même de l'association. L'article 52 précité spécifie : « coût de la reconstruction proprement dite, y compris notamment les honoraires des architectes constructeurs désignés par le commissaire sur la proposition du directeur ».

B) *Léur couverture.* — 1° « Les dépenses ordinaires sont couvertes par la différence entre le montant des honoraires inclus dans la participation financière de l'Etat ou dans les apports des sinistrés, d'une part, et, d'autre part, les honoraires effectivement versés par l'association syndicale aux architectes constructeurs » (Art. 53, § 1^{er}, de l'arrêté du 10 novembre).

Ce procédé de règlement est original. D'une part, il prévoit la couverture des dépenses ordinaires au moyen d'un prélèvement sur les ressources extraordinaires (puisque les honoraires sont compris dans la participation de l'Etat et les apports). D'autre part, il laisse entendre que l'association ne versera à ses architectes qu'une rémunération forfaitaire à un tarif différent de celui indiqué dans la charte de l'architecte constructeur, alors que les propriétaires sinistrés seront débiteurs des honoraires au tarif normal, eux-mêmes pris en considération par l'Etat, pour déterminer le chiffre de sa participation financière. Nous sommes mal placés pour apprécier si le volume des travaux à entreprendre et dont l'importance absorbera sans doute l'activité exclusive des architectes désignés, permettra de réaliser ainsi une économie substantielle, tout en assurant aux architectes une rémunération suffisante.

Quoiqu'il en soit, l'arrêté a envisagé l'hypothèse où les ressources ainsi obtenues seraient insuffisantes, et prévu que, dans ce cas, le commissaire à la reconstruction pourrait décider d'équilibrer le budget ordinaire de l'association au moyen d'un

prélèvement exercé sur les paiements effectués en exécution des marchés conclus en vue de la reconstruction. Ce prélèvement ne pourra excéder 2 0/0 desdits paiements. Cette décision, qui sera prise selon la procédure normale d'établissement et d'approbation du budget, ne sera applicable qu'aux marchés conclus postérieurement à son entrée en vigueur. Ainsi, les entrepreneurs seront appelés à supporter leur part des frais ordinaires de l'association pour le compte de laquelle ils travaillaient. Souhaitons simplement que les prix faits aux sinistrés et dans les soumissions ne soient pas majorés dans une proportion correspondante, ce qui rendrait bien inutiles les dispositions mentionnées ci-dessus ! Il y a malheureusement tout lieu de croire qu'il en sera ainsi et la combinaison échafaudée par le législateur semble prêter à critique en ce qu'elle marque un fâcheux penchant vers les vaines illusions.

Si un exercice annuel est déficitaire, une avance du commissaire y fera provisoirement face, et son remboursement devra être prévu par les budgets des exercices ultérieurs.

2° *Les dépenses extraordinaires* sont couvertes au moyen des participations financières de l'Etat revenant à chaque associé, lesquelles seront perçues directement par le receveur trésorier aux lieu et place des sinistrés, et des apports supplémentaires de ces derniers.

Il faut donc prévoir que les sommes portées de ce chef au crédit des comptes individuels des sinistrés seront une seconde fois portées aux écritures en recettes de l'association, au titre de son budget propre, au fur et à mesure des encaissements.

Le montant de la participation financière de l'Etat sera connu avant le commencement des travaux ; celui des apports personnels des associés devra également être déterminé, sous réserve de l'approbation du directeur, à la même époque.

La participation de l'Etat est, nous l'avons vu, acquittée par acomptes, au fur et à mesure de l'émission par le délégué régional des réquisitions de paiements sur le Crédit National. Quant aux apports des associés, ils sont l'objet soit d'un versement immédiat, soit d'un versement différé garanti. Cette garantie peut être constituée, soit par un dépôt de titres, soit par une caution personnelle et solidaire, soit par une déclaration du Crédit Foncier ou de tout autre organisme prêteur attestant que l'associé a obtenu un prêt dont le montant devra être versé directement au receveur trésorier.

Ces apports garantis peuvent être appelés, en tout ou partie, par le receveur trésorier à toute époque fixée par le directeur.

167. — Les comptes individuels des associés. — En dehors des opérations budgétaires que nous venons de voir, et dont le règlement est en définitive opéré au moyen des sommes appartenant aux sinistrés, nous avons vu, au cours des chapitres précédents, que l'association a ouvert un compte courant dans ses livres au nom de chacun de ses membres. Nous renvoyons pour le fonctionnement de ces comptes individuels aux explications données notamment dans la deuxième partie de cette étude, au cours des 4^e et 5^e sections du troisième chapitre, et dans la troisième partie sous la 3^e section du premier chapitre.

Nous rappellerons simplement que les comptes particuliers des associés comportent respectivement, en recettes et en dépenses, les opérations suivantes :

1^o Dans l'association de remembrement, le compte de chaque associé est crédité :

a) Des prix d'acquisition ou des indemnités d'expropriation afférents à l'ancien terrain et aux constructions pouvant exister ;

b) S'il y a lieu, du montant de la soulte versée par lui (cas où la valeur de l'ancien terrain est inférieure à celle du nouveau). Il est débité :

a) Du prix de rétrocession du nouveau terrain ;

b) S'il y a lieu, du montant de la soulte versée à l'associé intéressé (cas où la valeur de l'ancien terrain est supérieure à celle du nouveau attribué par le remembrement).

2^o Dans l'association de reconstruction, le compte de chaque associé est crédité :

a) S'il y a lieu, du report du solde créditeur du compte de remembrement (cela dans l'hypothèse où la même association s'occupant successivement du remembrement, puis de la reconstruction, le compte du remembrement n'a pas été soldé par l'octroi d'une soulte) ;

b) Du montant des décisions définitives d'attribution de la participation de l'Etat, au profit de l'associé intéressé ;

c) S'il y a lieu, de ses apports personnels, provenant soit de ses capitaux propres soit d'emprunts.

Le compte est débité :

a) S'il y a lieu (Voir paragraphe a ci-dessus) du report du solde débiteur du compte de remembrement ;

b) Du coût de reconstruction du nouvel immeuble.

Rappelons que ce compte devra se balancer définitivement en recettes et en dépenses lors de la dissolution de l'association syndicale.

Les diverses créances qui peuvent résulter, au profit des associés contre l'association syndicale, des sommes portées en crédit à leur compte individuel ne sont matérialisées par aucun titre. Le texte originaire de la loi du 12 juillet 1941 avait, toutefois, prévu que la créance résultant du transfert de propriété, au profit de l'association, du terrain ou de l'immeuble sinistré, créance qui pouvait s'analyser en une sorte d'action ouverte à l'associé en revendication d'un terrain nouveau après remembrement, serait représentée par un titre de créance spécial, nominatif et immobilisé dans les conditions jadis prévues pour les actions de la Banque de France. La loi du 7 octobre 1942 a supprimé le paragraphe créant ce titre. Le nouvel article 24 de la loi de codification se contente de dire que la créance de l'associé sur l'association a tous les caractères juridiques de l'immeuble cédé ou exproprié, sans d'ailleurs en tirer aucune conséquence. Il faut, évidemment, conclure que la créance dont s'agit a le caractère immobilier. Cette question est surtout intéressante à propos de la survie des droits réels grevant l'ancien terrain. Nous y reviendrons au chapitre suivant quand nous traiterons de la protection des droits des tiers.

CHAPITRE QUATRIÈME

LES GARANTIES DES SINISTRÉS ET DES TIERS

La mise en œuvre de toute loi nouvelle entraîne, dans les rapports de l'Etat avec les particuliers et dans les rapports des particuliers entre eux, une perturbation susceptible de porter atteinte aux droits des uns et des autres. Afin de limiter, dans la plus grande mesure possible, les risques d'arbitraire de l'Administration et de lésion des intérêts des bénéficiaires de la loi ou des tiers, les principes généraux de notre droit prévoient deux procédés : d'une part, l'établissement de règles de procédure précises et intangibles qui s'imposeront aux particuliers comme à l'Administration en vue de mettre en œuvre et d'exécuter la loi ; d'autre part, l'ouverture de recours juridictionnels au profit de ceux qui s'estimeraient lésés.

Les procédures de mise en œuvre et d'exécution de la loi de reconstruction se sont perfectionnées au fur et à mesure que l'Etat complétait les textes primitifs de la reconstruction. En même temps, étaient précisées les règles destinées à assurer la protection des droits des tiers. Enfin, une loi spéciale du 7 octobre 1942, n° 910, organisait les recours ouverts aux sinistrés devant une juridiction suprême et autonome : la Commission Centrale de la reconstruction, dont la compétence se trouve maintenant substituée à celle du Conseil d'Etat, tribunal administratif de droit commun. Nous diviserons le présent chapitre en trois sections qui seront respectivement consacrées : la première, aux procédures de mise en œuvre de la loi ; la seconde, aux recours hiérarchiques ou juridictionnels ouverts aux sinistrés contre les diverses décisions de l'Administration ; et la troisième, aux règles assurant la garantie et la protection des droits des tiers.

1^{re} SECTION.

Les procédures de mise en œuvre de la loi.

Les règles de procédure s'attachent surtout aux questions de forme, mais elles présentent, en outre, le caractère d'être accessoires aux conditions de fond de la loi dont elles suivent et précisent l'application. A ce titre, elles ont été déjà constamment évoquées au cours des chapitres précédents avec plus ou moins d'ampleur. C'est ainsi, notamment, que nous ne reviendrons pas sur les procédures d'établissement des plans d'aménagement, d'expropriation, de fixation du montant de la participation de l'Etat, de transfert et de remembrement des terrains et immeubles sinistrés par l'association syndicale, etc... Quant à la procédure d'octrois des prêts spéciaux, elle sera examinée en détail au cours du cinquième chapitre.

Il nous reste, par contre, à indiquer quelles formalités devront accomplir les sinistrés pour constituer leurs dossiers de reconstruction ou de réparation, et de quelle manière l'étude de ces dossiers sera effectuée par l'Administration.

Nous parlerons aussi des sanctions appliquées en cas de fraude volontaire dans la constitution des dossiers.

168. — La constitution des dossiers de réparation. Loi n° 3088.

— Rappelons que l'article 4 de la loi des 9 février-12 juillet 1941 exige seulement du propriétaire, pour l'admettre au bénéfice de l'allocation, qu'il justifie, d'une part, de l'origine des dommages subis ; d'autre part, des frais exposés.

La circulaire interministérielle du 24 juin 1941 prévoit que le dossier doit contenir :

1° Un constat décrivant sommairement les dommages subis et certifiant qu'ils sont la conséquence directe d'un acte de guerre. Ces constats peuvent être établis valablement soit à titre onéreux par des huissiers ou hommes de l'art qualifiés, soit à titre gratuit par les agents des services régionaux du commissariat ou des ponts et chaussées ;

2° Un devis détaillé des travaux comportant l'indication du délai d'exécution. Ce devis semble pouvoir être établi aussi bien par un entrepreneur que par un architecte ;

3° Enfin, une demande établie conformément au modèle prévu par l'Administration. Cette demande doit notamment contenir le mode de paiement choisi par l'intéressé et une attestation de

la personne ou du service chargé, dans chaque département, de contrôler la matérialité du dommage et la nature de ses causes.

Le dossier de demande ainsi constitué est adressé au délégué régional du commissaire du département dans lequel se trouve situé l'immeuble (1). Ce dernier procède à son examen, vérifie les devis, la possibilité d'une exécution rapide et prend ensuite la décision d'attribution.

Cette décision est notifiée par écrit au propriétaire, à qui sont indiquées les modalités de règlement et le caractère provisoire ou définitif des réparations envisagées.

Notons que le délégué prend autant de décisions d'attribution qu'il y a de bâtiments distincts sinistrés.

La loi nouvelle n'a pas assigné de date limitant dans le temps le droit, pour les intéressés, de déposer le dossier constitué en vue de la demande d'allocation. La circulaire précitée se borne à inviter les délégués à prendre toutes initiatives utiles en vue de hâter la constitution des dossiers, en assurer l'instruction et informer les sinistrés des décisions prises.

169. — La constitution des dossiers de reconstruction totale ou partielle. Loi n° 3087. — La loi de reconstruction ne prévoit pas un dossier, elle en prévoit deux, qui correspondent à deux opérations successives effectuées par les services du commissariat, et qu'il importe de distinguer soigneusement.

La procédure de constitution et d'examen des dossiers est réglée par l'article 13 de la loi du 12 juillet 1941, dont la rédaction a été entièrement remaniée par l'article 12 de la loi du 7 octobre 1942, n° 998. Il nous faut d'abord préciser le sens des modifications apportées par cette dernière loi, car elles expriment un changement profond dans la conception du législateur en ce qui concerne la fixation de la participation de l'Etat.

La loi du 12 juillet 1941 avait également prévu le dépôt de deux dossiers, mais tous deux aboutissaient à une décision financière, la première n'étant que provisoire et destinée à fixer l'ordre de grandeur de la participation ; la seconde, ayant un caractère définitif, et ne devant être prise qu'au moment où les travaux pourraient commencer.

Le premier dossier n'avait pour objet qu'une description de l'immeuble sinistré dans son état antérieur. L'Administration

(1) Les loi et circulaire des 5 et 16 août 1940 prévoyaient le dépôt entre les mains du préfet, également chargé de fixer par arrêtés les allocations allouées.

le complétait en faisant constater par ses agents l'importance et la nature des dégâts. Ce dossier permettait de déterminer le standard de comparaison par référence aux immeubles types et de déduire le coût de reconstruction de l'immeuble auquel il ne restait plus qu'à appliquer le pourcentage de la participation.

Puis, lors du dépôt du dossier n° 2, comprenant notamment les plans de l'immeuble, l'Administration déterminait le montant définitif de la participation, compte tenu notamment des révisions annuelles auxquelles était soumis le coût de reconstruction, en fonction des conditions économiques du moment. C'est pour cette raison que ce dernier dossier ne devait être déposé qu'après la date d'ouverture de la période de reconstruction pour l'immeuble considéré.

Cette conception de la fixation en deux étapes de la participation financière de l'Etat a été abandonnée et la loi du 7 octobre 1942 ne prévoit plus qu'une décision financière après le dépôt du dossier n° 2. Sans doute ce changement a-t-il pour cause la prolongation de la guerre qui rend pratiquement impossible l'ouverture générale de la période de reconstruction, et l'évolution constante, dans le sens de la hausse des prix des conditions économiques, ce qui rend inopérante la fixation provisoire d'un coût normal de réparation et, par conséquent, inutile une première décision financière.

Le dossier n° 1, aux termes de la loi du 7 octobre 1942, n'a plus pour objet que la détermination de l'origine du sinistre, et des caractéristiques techniques de l'immeuble sinistré. Ces éléments resteront exacts quelles que soient les conditions économiques à l'époque du dossier n° 2.

Les propriétaires sinistrés ou leurs représentants doivent déposer un dossier séparé pour chaque propriété d'un seul tenant. Tous les dossiers sont déposés au service régional du commissariat où ils sont immédiatement pourvus d'un numéro d'enregistrement. Si un immeuble sinistré a déjà fait l'objet d'un précédent dossier, au titre de la loi de réparation n° 3088, référence doit en être faite lors de l'établissement des dossiers de reconstruction.

Sous le bénéfice de ces observations, reprenons l'étude séparée des deux dossiers prévus par la loi.

170. Constitution et examen du dossier n° 1 ou « dossier de destruction ». — Les conditions de dépôt et d'examen administratif de ce premier dossier sont fixées par les trois premiers alinéas de l'article 13 nouveau de la loi de codification du 12 juillet.

Le premier alinéa dispose : « dans un délai fixé par le commissaire à la reconstruction, le propriétaire sinistré adresse au délégué régional du commissaire un dossier de destruction dont le modèle et la composition sont arrêtés par ce dernier » ;

Nous n'avons pas connaissance que le commissaire ait fixé un délai général dont le point de départ ne pourrait être, du moins pour les nouveaux sinistres, que la date de destruction. Les services du commissariat établissant eux-mêmes la liste des immeubles sinistrés au fur et à mesure des destructions, il est à présumer que le commissaire pourra imposer, à chaque propriétaire ou groupe de propriétaires déterminé, un délai individuel avant l'expiration duquel les dossiers n° 1 devront être déposés. Bien entendu, la date d'ouverture de la période de reconstruction n'a pas à être prise en considération pour le dépôt de ce dossier n° 1 sur lequel il importe qu'il soit statué le plus tôt possible après le sinistre.

Ces dossiers comprendront évidemment, d'une part, la demande d'admission au bénéfice de la loi ; d'autre part, des pièces justificatives des déclarations contenues dans la demande.

Sous réserve des modalités de détail qu'il appartient au commissariat de fixer, la demande, établie suivant modèle ou directement sur formule administrative, est unique pour chaque propriété d'un seul tenant (les ensembles immobiliers qui n'auraient entre eux d'autre lien que leur juxtaposition géographique étant considérés comme formant des immeubles séparés). La demande, ou les formules annexes qui lui seront jointes et dont la composition n'est certainement pas arrêtée d'une façon définitive, contiendront nécessairement toutes indications utiles relativement :

- 1° Au propriétaire lui-même : état civil, nationalité, etc... ;
- 2° A son mandataire ou représentant légal, s'il y a lieu ;
- 3° A l'origine du sinistre ;
- 4° A la consistance exacte des bâtiments avant le sinistre, notamment leur surface, leur destination, les caractéristiques de la construction, l'état d'entretien et les agencements modernes dont ils étaient pourvus ;
- 5° Enfin, à l'importance des dégâts : destruction totale ou destruction partielle.

Toutes les déclarations faites par le sinistré doivent être faites sous serment et signées du requérant.

Au nombre des justifications que le commissaire exigera, il est normal de prévoir d'abord la communication des titres de

propriété et d'un état des transcriptions d'actes emportant dé-
possession, délivré par le conservateur des hypothèques.

C'est également dès le dépôt de ce dossier n° 1 que le sinistré doit, s'il le désire, opter d'une façon définitive pour la liquidation de la participation de l'Etat sur la base des deux tiers du montant des travaux de réparation, lorsque l'immeuble n'est que partiellement détruit. Cette disposition est expressément indiquée sous le 4^e alinéa de l'article 8 de la loi. Il faut en conclure qu'à défaut d'avoir fait cette option au moment du dépôt de ce dossier n° 1, le sinistré sera forcloso du droit de demander ultérieurement l'application de la méthode du forfait.

Il est, en outre, probable que le sinistré devra faire connaître à la même époque s'il est habile à bénéficier des taux privilégiés de 90 0/0 ou 75 0/0 en produisant alors les pièces justificatives établissant qu'il est bien dans les conditions prévues par l'arrêté du 2 juin 1942.

Le dossier ainsi constitué et déposé est l'objet, par le service régional du commissariat, d'un examen administratif et technique. Cet examen portera, d'abord, sur la légitimité de l'action du demandeur, c'est-à-dire sur son droit à être admis au bénéfice de la loi n° 3087, tant à raison de la nature de l'immeuble sinistré (immeuble à usage principal d'habitation ou assimilé, voir l'art. 1^{er} de la loi) que de l'origine du sinistre (acte de guerre) et de la nationalité du propriétaire (voir l'art. 62 de la loi).

Ensuite, seront vérifiés les renseignements divers relatifs à l'immeuble sinistré, et, notamment, ses caractéristiques techniques (surface des divers bâtiments, ancienneté, nature des matériaux, existence d'agencements modernes, etc...), et les droits réels dont il peut être l'objet.

Le deuxième alinéa de l'article 13 indique qu'à l'issue de cet examen le délégué régional du commissaire dresse un procès-verbal dans lequel il constate « l'origine du sinistre et les caractéristiques techniques de l'immeuble détruit ». Ce procès-verbal est notifié au sinistré, mais la loi ne précise pas sous quelle forme ni dans quel délai cette notification doit avoir lieu.

Ce procès-verbal semble devoir constituer la conclusion de cette première phase de la procédure et servira évidemment de point de départ à la fixation ultérieure (lors du dépôt du dossier n° 2 de reconstruction) de la participation financière de l'Etat, puisque c'est en parlant des données qu'il renferme que l'immeuble détruit pourra être rattaché à un type défini d'immeuble de coût de construction catalogué.

Aussi, en raison même de l'importance qu'il présente, la loi

(3^e alinéa de l'art. 13) a-t-elle précisé qu'un double recours est ouvert au sinistré contre les conclusions du procès-verbal sus visé : recours hiérarchique auprès du commissaire à la reconstruction d'abord ; recours juridictionnel devant la commission centrale de la reconstruction ensuite. Nous reviendrons sur la nature, la forme et l'efficacité de ces recours dans la section suivante.

Nous regrettons qu'une certaine équivoque puisse résulter des termes de la loi : le délégué régional semble, au sens strict de l'article 13, se borner à constater la matérialité de faits précis ; la nouvelle rédaction a supprimé les mots « le délégué statue sur le dossier »... Evidemment, il s'agit là d'apprécier des éléments purement techniques qui ne semblent guère pouvoir prêter à contestation. Le propriétaire sera sans doute mal armé pour les discuter, d'autant qu'il ne se rendra pas bien compte des conséquences pécuniaires qu'entraînera la décision de l'Administration, puisqu'aucune décision financière ne vient clore cette phase de la procédure, et que lui-même, d'ailleurs, n'aura pas encore établi ses plans, ni évalué la dépense de reconstruction. Or, du moins en cas de reconstruction totale, le calcul de la participation de l'Etat sur le vu du procès-verbal sus visé sera pratiquement devenu une simple opération arithmétique lors du dépôt du dossier n° 2, et on ne voit pas bien comment, alors, le propriétaire pourra la contester malgré la deuxième série de voies de recours que la loi lui offre généreusement comme nous le verrons tout à l'heure.

Si donc nous concevons fort bien que les nécessités actuelles imposent l'établissement de deux dossiers successifs, le premier technique et le second financier, nous craignons et déplorons que la rançon de cette procédure soit l'inefficacité pratique des recours successifs ouverts par la loi et la vanité des garanties qu'elle semble accorder aux sinistrés. Il est malheureusement difficile de préconiser une méthode différente qui pourrait consister à ouvrir, au profit du sinistré, un recours unique et général, qui ne commencerait à courir qu'après la décision financière. Ce procédé aboutirait, en effet, à faire rouvrir les dossiers techniques à l'époque où les travaux pourront commencer alors qu'il apparaît, au contraire, comme éminemment souhaitable que la première phase de la procédure soit définitivement close à cette époque.

Nous rencontrons là un exemple frappant du caractère de technicité de la plupart des problèmes posés par la reconstruction : la meilleure garantie des sinistrés résidera, par conséquent, dans la compétence et la conscience professionnelle des

agents du Commissariat à la reconstruction. Et cela est d'autant plus vrai que la procédure d'instruction des dossiers de destruction présente un caractère inquisitorial commun à la plupart des procédures administratives : c'est l'Administration qui recherche ses informations comme bon lui semble, aussi bien d'ailleurs qu'auprès des intéressés, et elle n'est pas contrainte de faire connaître au sinistré l'ensemble de considérations qui ont motivé sa conviction. L'utilité du recours juridictionnel ouvert devant la commission centrale semble devoir résider surtout dans le caractère vraiment contradictoire du débat qui s'instaurera devant elle.

171. — Constitution et examen du dossier n° 2, ou « dossier de reconstruction ». — Le dernier alinéa nouveau de l'article 13 de la loi de codification prévoit que le propriétaire doit déposer, dans un délai fixé par le commissaire à la reconstruction, un dossier de réparation ou de reconstruction dont le modèle et la composition sont également arrêtés par le commissaire. Ce dernier dossier a pour objet la fixation de la participation de l'Etat et aboutit à une décision d'attribution. Il est donc bien distinct du dossier n° 1 précédemment examiné.

Le délai dans lequel le dossier doit être déposé n'est pas précisé puisqu'il est laissé à l'appréciation du commissaire. Pour les raisons générales indiquées sous le n° 169 ci-dessus, il ne semble pas douteux que le commissaire prendra très généralement comme point de départ du délai une date voisine de celle d'ouverture de la période de reconstruction pour l'immeuble considéré, quand ce ne sera pas cette date elle-même. Le législateur a, en effet, marqué sa volonté de voir les travaux commencer dès la fixation de la participation de l'Etat, lorsqu'il a supprimé la première fixation provisoire que prévoyait la loi du 12 juillet.

Quand il s'agira de réparations qui peuvent être faites immédiatement ou de travaux afférents à des immeubles pour lesquels la période de reconstruction est déjà ouverte, il est probable que le délai pour le dépôt du dossier n° 2 pourra commencer à courir dès l'expiration du délai de recours suivant la notification au sinistré du procès-verbal clôturant le dossier n° 1.

Quant à la durée du délai, elle tiendra vraisemblablement compte du temps matériel nécessaire pour la mise au point des plans de l'immeuble ou des devis de réparation.

Le modèle et la composition du dossier de reconstruction à constituer par le sinistré ne sont pas encore exactement préci-

sés. Mais il est évident que son contenu sera, comme son objet, tout différent de celui du dossier de destruction. Il s'agit, maintenant, de faire déterminer, au vu d'un projet précis et détaillé de reconstruction et compte tenu, d'une part, des résultats du dossier n° 1, et, d'autre part, des conditions économiques du moment, la somme sur laquelle le sinistré peut compter s'il exécute son projet dans les conditions de la loi.

Nous avons vu, en effet, que la participation de l'Etat est subordonnée à une reconstruction effective et dans des conditions bien précisées. Le dossier de reconstruction est destiné, notamment, à établir que les plans et devis du nouvel immeuble sont en concordance avec les normes générales de l'immeuble type auquel le bâtiment détruit aura été assimilé sur le vu du dossier n° 1, de telle sorte que le coût de reconstruction de l'immeuble type puisse être valablement appliqué à la détermination de la participation de l'Etat.

S'il s'agit, d'autre part, non plus de reconstruction totale mais de réparation à effectuer sous le régime du devis ou sous le régime du forfait, la participation de l'Etat sera calculée directement sur la base du devis détaillé des travaux, sous réserve de sa vérification par les services du commissariat.

Il résulte de ces considérations que le dossier de reconstruction devra nécessairement contenir un projet techniquement complet comportant tous les éléments d'une description détaillée de l'immeuble et naturellement plan, coupe, élévation, façade, etc...

Ce projet devra préciser, en outre, la nature des matériaux à utiliser et, en cas de réparation, être accompagné d'un devis estimatif complet.

Il semble que l'examen du dossier par les services du commissariat présentera un double objet : technique d'abord, financier ensuite. L'examen technique permet au commissariat d'exercer le redoutable pouvoir de contrôle sur les plans de l'immeuble que la loi lui a assigné : il accorde ou refuse l'autorisation d'exécuter le projet. Il est juge, en effet, de la conformité de ce projet, non seulement aux règlements du droit commun (normes de l'immeuble type, surface habitable, capacité de logement, nature des matériaux et des agencements modernes, etc...), mais aux obligations résultant du plan d'aménagement (alignement, surface construite, gabarit, nombre d'étages, etc...). Le pouvoir du délégué régional du commissaire semble, évidemment, limité au contrôle de cette conformité sans qu'il puisse rien exiger de plus ; mais, dans l'appréciation même de cette conformité, il jouit nécessairement d'un très large pouvoir discrétionnaire. Il faudra tenir compte du carac-

tère et de l'étendue de ce pouvoir chaque fois que se posera la question de l'opportunité de recourir contre une de ses décisions.

La décision financière est prise par le délégué régional du commissaire sur le vu tant du procès-verbal dressé à l'issue de l'examen du dossier n° 1 (ou, le cas échéant, de la décision prise après recours du demandeur) que du dossier de reconstruction. Cette décision est attributive de la participation de l'Etat, sous réserve, bien entendu, de l'exécution intégrale des travaux prévus au projet déposé.

Elle tiendra compte, le cas échéant, et s'il s'agit de réparation, de la modalité de calcul adoptée par le sinistré (système du forfait ou du devis).

La décision est notifiée au sinistré ; cette notification prévoit, s'il y a lieu, la déduction des sommes antérieurement allouées au titre des lois des 5 août 1910 ou 9 février 1941 ou, encore, des versements dont le sinistré a pu bénéficier par suite de réquisition militaire, indemnité d'assurance, etc...

La loi précise qu'il est ouvert au propriétaire sinistré contre cette décision les mêmes voies de recours que celles prévues contre la décision consécutive au dossier n° 1. Nous y reviendrons au cours de la section suivante.

Il nous reste à examiner deux cas particuliers : celui de reconstruction par une association syndicale, et celui de non reconstruction.

172. — Le cas de reconstruction par une association syndicale. La loi n'a rien dit de la constitution et du dépôt du dossier n° 1 de destruction dans le cas où le propriétaire est membre ou appelé à devenir membre d'une association syndicale. Il faut conclure de ce silence que ce sont les règles ci-dessus indiquées au n° 170 qui sont applicables, et que c'est le sinistré lui-même qui constitue et dépose son dossier n° 1, sans intervention de l'association syndicale. Ce procédé semble d'ailleurs normal étant donné que le dossier n° 1 ne préjuge pas de la suite des opérations de reconstruction, et, qu'en outre, le dépôt sera vraisemblablement opéré (du moins dans de nombreux cas) avant même la constitution de l'association.

Pour le dépôt du dossier n° 2, au contraire, l'article 25 nouveau de la loi de codification prévoit qu'au cas où la reconstruction est réalisée par une association syndicale, c'est le directeur de l'association qui fait établir les dossiers de reconstruction des immeubles de remplacement, après consultation des intéressés qui peuvent en demander la modification. Il faut donc

présumer que le dossier, s'il n'est pas établi par le sinistré lui-même, sera constitué avec son concours et son assentiment. Il est certain que l'architecte ou les architectes, qui seront désignés par le commissaire sur la proposition du directeur de l'association (Art. 55 de l'arrêté du 10 novembre 1911) en vue de l'exécution des travaux, établiront leurs plans et devis en étroit contact avec les sinistrés et s'efforceront d'obtenir l'accord amiable de ces derniers sur le projet définitif. C'est du moins dans ce sens que la charte de l'architecte reconstruteur a prévu leur mission.

La loi ajoute qu'en outre les dossiers seront soumis à l'approbation du commissaire à la reconstruction (alors qu'en cas de reconstruction isolée c'est le délégué du commissaire qui statue seul sur le dossier de reconstruction), mais il semble que ce dernier se bornera à l'examen technique, laissant au délégué régional le soin de prendre la décision financière d'attribution. Aucune disposition spéciale n'étant venue contredire les règles générales des recours ouverts aux sinistrés, il apparaît que les propriétaires conservent le droit d'en appeler devant la Commission centrale des décisions qui leur seront notifiées par le délégué régional du commissaire.

Nous renvoyons à ce que nous avons dit sous le n° 107 ci-dessus (en fin de la deuxième partie) en ce qui concerne les difficultés que risque de rencontrer le propriétaire pour plaider sur un dossier dont il ne sera pas l'auteur.

Quoiqu'il en soit, aucune association syndicale de reconstruction n'ayant encore commencé à fonctionner, il est assez vain d'épiloguer actuellement sur des règles de procédure qui sont appelées à se modifier et à se perfectionner dès les premières expériences, si ce n'est même avant cette époque.

173. - Le cas de non reconstruction. - La loi s'est bornée à dire (Art. 48) que les propriétaires ayant décidé de ne pas reconstruire devront, pour recevoir l'indemnité d'éviction, faire connaître leur décision dans le délai prévu au premier alinéa de l'article 17. Or l'article 17, 1^{er} paragraphe, se borne à indiquer que « le commissaire fixe les dates d'ouverture et de clôture de la période de reconstruction par région, par commune « et par nature d'immeubles ».

Cette référence ne donne donc qu'une indication assez vague à la fois quant au délai et quant aux dossiers à déposer.

Nous pensons, toutefois, que l'allusion faite à la date d'ouverture de la période de reconstruction permet d'affirmer que la procédure de la demande devra, jusqu'à cette époque, être

conduite de la même façon que si le propriétaire reconstruisait. En effet, l'ouverture de la période de reconstruction marque la distinction dans le temps entre le dossier n° 1 et le dossier n° 2. Il apparaît donc que le dossier n° 1 devra être constitué par le propriétaire, même s'il est, dès l'origine, décidé à ne pas reconstruire à peu près dans les mêmes conditions que s'il avait l'intention de réédifier les bâtiments détruits.

Cette opinion paraît d'autant plus vraisemblable qu'elle est étayée par un autre argument, d'ordre technique celui-là : l'indemnité d'éviction, dit la loi, « est égale à 30 0/0 du montant « qu'aurait atteint la participation de l'Etat si ces propriétaires « avaient fait usage de leur droit de reconstruire, avec cette « participation, un immeuble équivalent ». Il faut donc commencer par déterminer ce chiffre de base, et, pour cela, déposer au moins le dossier n° 1.

Mais le dépôt du dossier n° 2 sera-t-il nécessaire dans tous les cas ? Nous ne le pensons pas : l'indemnité d'éviction semble être appelée à jouer notamment en cas de destruction totale. Dans cette hypothèse, les éléments techniques du dossier n° 1 semblent suffisants pour permettre au délégué du commissaire de déterminer la participation financière théorique de l'Etat puisqu'il n'y a nullement à contrôler des devis ou plans de reconstruction.

Notons, d'ailleurs, que la loi paraît avoir adopté cette façon de voir lorsqu'elle stipule, relativement à la nomination d'un représentant provisoire du propriétaire absent ou négligent, (Art. 11) que cette nomination pourra être requise quand le propriétaire n'aura pas dans les délais prévus à l'article 13, soit déposé un dossier de reconstruction, soit fait connaître « son intention de ne pas reconstruire ». Il semble y avoir, dans l'esprit du législateur, double alternative, l'une excluant l'autre : ou dépôt du dossier n° 2, ou décision de ne pas reconstruire.

Mais nous sommes évidemment dans le domaine des hypothèses et il est difficile et encore prématuré de rien affirmer.

174. — Les sanctions contre les auteurs de fausses déclarations.

— La loi se montre très rigoureuse à l'encontre des auteurs de fausses déclarations tendant à faire obtenir aux sinistrés une participation financière indue ou à accroître frauduleusement le montant de cette participation. L'article 16 de la loi de codification, dont les dispositions ont été expressément rendues applicables au cas de fraude dans les déclarations tendant à provoquer l'octroi des allocations prévues par la loi des 9 fé-

vrier-12 juillet 1941, punit d'une peine de six jours à cinq ans de prison et d'une amende de 1.000 à 1.000.000 de francs ou de l'une de ces deux peines, toute personne qui, soit en sa faveur, soit en faveur d'un tiers, aura imputé faussement un dommage à un acte de guerre ou fourni sciemment des renseignements inexacts.

De plus, si cette personne a la qualité de sinistré, ou d'ayant droit de sinistré, elle sera, par jugement, déchue en tout ou partie du droit aux participations financières ou indemnités instituées par la loi. Elle sera, en outre, condamnée au remboursement des sommes indûment perçues.

Tous les conseillers et collaborateurs des sinistrés qui se seraient rendus coupables des mêmes infractions seront frappés des mêmes peines et solidaires pour la réparation du préjudice causé à l'Etat.

Toutes ces condamnations seront évidemment prononcées par le tribunal correctionnel, la juridiction pénale de droit commun n'ayant été dépossédée par aucun texte. Il faut remarquer que le législateur a entendu, sans aucun doute, subordonner la peine à l'intention frauduleuse qui, seule, engendre le délit en droit pénal.

Une sanction purement administrative est, en outre, prévue contre les techniciens qui, à un titre quelconque, auront contribué, même par simple négligence, à l'établissement d'une déclaration inexacte : le commissaire à la reconstruction pourra, pour un temps déterminé, les exclure de tout travail intéressant la reconstruction.

Enfin, les peines d'amende, de prison et de déchéance du droit à la participation de l'Etat, indiquées plus haut, seront également encourues par ceux qui, sans motif reconnu valable, n'auront pas fait, dans les délais imposés, l'emploi prévu des sommes à eux allouées ou qui en feront un emploi différent de celui pour lequel elles ont été accordées.

Dans un ordre d'idées différent, rappelons que la loi a prévu toute une série de dispositions ayant pour but de protéger les sinistrés contre les agissements de conseillers ou d'intermédiaires sans scrupules. Nous renvoyons, à ce sujet, à ce que nous avons dit sous les nos 85 et 86 de cette étude.

II^e SECTION.

Les juridictions et les recours.

175. — L'évolution législative. — La loi du 5 août 1940, non plus que celle des 9 février-12 juillet 1941, ne prévoient de recours contre les décisions de l'Administration. Nous pensons que cette circonstance s'explique tout simplement par le caractère facultatif et provisoire de l'aide que l'Etat apporte en cas de réparation rapide.

Le commissaire est seul juge de l'opportunité qu'il y a de faire jouer les textes. D'autre part, le propriétaire évincé du bénéfice de ces dispositions provisoires conserve tous ses droits pour faire appel ultérieurement à la législation définitive des 11 octobre-12 juillet, n° 3087, ou à la législation du 28 octobre 1942 sur les dommages industriels et commerciaux.

Nous hésitons même à admettre, avec M. Solus (*Les Lois nouvelles*, nos des 5-25 décembre 1940, n° 26), que le Conseil d'Etat, tribunal de droit commun, qui semblerait alors seul qualifié, accepte de connaître d'un recours en annulation pour excès de pouvoir contre la décision du délégué du commissaire refusant l'allocation à un sinistré. Et cela, malgré le caractère très large de ce recours ouvert contre les actes de l'autorité administrative, aussi bien pour excès de pouvoir proprement dit que pour incompétence, vice de forme, violation de la loi, « voire même erreur de fait ayant entraîné une illégalité ».

La loi du 11 octobre 1940 organisait sommairement deux sortes de recours : le premier, contre la décision du délégué, fixant le montant de la participation financière ; le second, contre la décision du commissaire attribuant au propriétaire un terrain de remplacement. Ces deux recours étaient assez bizarrement ouverts au propriétaire devant le comité départemental de la reconstruction, qui, nous l'avons vu, a un rôle purement consultatif et nullement contentieux. D'ailleurs, les « appels » devant le comité départemental ne donnaient lieu à aucune décision, mais à un simple avis dont le commissaire restait libre de ne pas tenir compte. Au cas où la décision définitive du commissaire n'aurait pas satisfait le sinistré, une nouvelle voie de recours lui était alors ouverte devant le Conseil d'Etat, voie de recours que la loi qualifiait d'appel et qui semblait être plutôt le recours pour excès de pouvoir en annulation, que le recours contentieux de pleine juridiction ou un véritable appel

dont la conséquence eut été la réformation de la décision attaquée par le Conseil d'Etat lui-même.

La loi du 12 juillet, n° 3087, a laissé subsister à peu près dans les mêmes termes le recours organisé contre la décision fixant la participation financière de l'Etat (réclamation devant le comité départemental et pourvoi devant le Conseil d'Etat). Par contre, elle a confié à une juridiction, créée spécialement à cet effet, la « commission spéciale » siégeant au chef-lieu du département, le soin de connaître des contestations soulevées à l'occasion des transferts de terrains dans le périmètre d'une association syndicale de remembrement et des attributions de terrains de remplacement, par décisions du commissaire. Mais si cette commission faisait, dans le premier cas, office de juge, dans le second, elle était simplement appelée à donner un avis (et le pourvoi en Conseil d'Etat était maintenu).

Enfin, deux lois du 7 octobre 1942, la première, n° 910, créant la Commission centrale de la reconstruction, la seconde, n° 908, modifiant la loi du 12 juillet 1941 ont donné (peut-être provisoirement...) son visage actuel à la procédure des recours juridictionnels.

Au cours de la présente section, nous examinerons l'organisation des deux juridictions indiquées ci-dessus, leur compétence et, ensuite, la nature des recours ouverts devant elles aux sinistrés.

Nous dirons d'abord quelques mots de l'importance remarquable qu'il faut attacher à l'institution de la commission spéciale et de la commission centrale.

176. Le sens de l'institution des juridictions exceptionnelles.

— Les premiers textes de la reconstruction, cela avait été constaté (et généralement critiqué) par tous les commentateurs, attribuaient au commissaire à la reconstruction, dans presque tous les domaines intéressant la reconstruction, un pouvoir discrétionnaire. De nombreux esprits s'étaient émus du risque d'arbitraire auquel les sinistrés se trouvaient soumis et du dessaisissement du pouvoir judiciaire à l'égard de tous les litiges que l'application des lois nouvelles pouvait faire naître. Sans doute, l'intervention du Conseil d'Etat n'était pas exclue dans toutes les hypothèses où le droit commun ouvre aux particuliers un recours contre une décision administrative susceptible de leur nuire ; cette intervention était même, nous l'avons vu, invoquée dans deux cas. Mais le fait même que la loi ne fit que ces deux allusions au recours en Conseil d'Etat manifestait

l'intention du législateur de réduire le plus possible l'intervention des juridictions, même administratives.

Et jusqu'à l'institution de la commission centrale, en effet, on pouvait penser que la doctrine du commissariat tiendrait généralement lieu de jurisprudence pour toutes les questions concernant l'interprétation même de la loi. Ce procédé d'application de la loi par l'Administration elle-même, à la fois comme acteur et comme juge, n'était pas sans danger.

Il semble que la situation soit toute différente aujourd'hui.

La Commission Centrale de la reconstruction dont la compétence est substituée à celle du Conseil d'Etat, pour tous les recours contre les décisions du commissaire relatives à la fixation de la participation de l'Etat, semble avoir reçu, comme nous le verrons tout à l'heure, une habilitation générale très large pour apprécier la loi.

Il s'ensuit que l'action du commissaire est maintenant soumise à un contrôle beaucoup plus étroit, et que les instructions qu'il adressera à ses délégués pour l'interprétation de toutes les dispositions concourant à fixer la participation de l'Etat ne seront plus données que « sous réserve de l'interprétation définitive qui pourrait être faite par la Commission Centrale ».

D'autre part, les questions de propriété et de transfert des immeubles, de même que celles relatives aux droits réels, seront tranchées par la commission spéciale qui est présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire.

Nous noterons tout de suite que la compétence respective des deux juridictions est fixée uniquement *ratione materiae*.

Ainsi s'atténue, sans disparaître tout à fait, le caractère discrétionnaire des pouvoirs attribués au commissaire à la reconstruction.

177. - L'organisation et la compétence de la Commission Centrale. — La loi du 7 octobre 1912, n° 910, qui institue temporairement la Commission Centrale, en fixe comme suit la composition :

Un conseiller au Conseil d'Etat, président ;

Un conseiller-maître à la Cour des comptes, vice-président ;

Un maître des requêtes au Conseil d'Etat ;

Un inspecteur des finances.

Elle est complétée, pour l'examen des recours relatifs à la

loi des 11 octobre 1940-12 juillet 1941, par un administrateur de l'Enregistrement, deux architectes et un entrepreneur (1).

Les fonctions de commissaire du Gouvernement, et de rapporteur sont remplies par des magistrats du Conseil d'Etat. Les magistrats sont nommés par leur corps, les autres membres sont désignés par le garde des sceaux.

La procédure est celle des affaires de plein contentieux portées devant le Conseil d'Etat.

Le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat n'est pas obligatoire, mais la loi n'indique pas si les sinistrés pourront présenter eux-mêmes leur défense ou s'ils devront se faire représenter ou assister par un avocat ou par un avoué. Les décisions de la commission ne sont susceptibles d'aucun recours.

On voit que la Commission Centrale présente tous les caractères de la juridiction administrative. Voyons maintenant quelle est sa compétence.

La loi lui assigne deux missions : l'une secondaire, dont nous dirons deux mots, l'autre essentielle, sur laquelle nous nous étendrons davantage.

Sa fonction secondaire consiste dans la compétence qu'elle reçoit pour réduire souverainement, même d'office et notwithstanding toutes conventions contraires, les sommes réclamées aux sinistrés, par les mandataires, hommes de l'art et autres personnes que ceux-ci auraient chargés de défendre leurs intérêts.

Sa fonction essentielle est d'instruire les recours formés contre les décisions du commissaire à la reconstruction statuant sur les réclamations relatives aux participations financières ou indemnités d'éviction prévues par la loi des 11 octobre 1940-12 juillet 1941 (et aussi par la loi du 28 octobre 1942 sur les dommages industriels et commerciaux). Les recours seront portés directement devant la commission.

Le texte de la loi indique expressément que le sinistré doit d'abord épuiser le recours hiérarchique de la décision du délégué à celle du commissaire avant de s'adresser à la commission.

L'arrêt de la commission sera-t-il de pleine juridiction ou

(1) Etant également compétente pour connaître des recours relatifs à la loi du 28 octobre 1942, sur les dommages industriels et commerciaux, elle est alors complétée par des techniciens de ces questions.

d'annulation : il semble qu'il pourra, suivant la nature du recours, prendre l'une ou l'autre forme.

Le contentieux de l'annulation consiste à dire le droit, constater, s'il y a lieu, la non concordance de la décision incriminée avec le droit, et, en conséquence, prononcer l'annulation de la décision.

Le contentieux de la pleine juridiction se traduit par la constatation d'un droit subjectif au profit du justiciable, et, par suite, la réformation de la décision contredisant ce droit.

L'article 5 de la loi du 7 octobre, qui traite de la procédure, indique explicitement que la commission juge les affaires de plein contentieux ; cela ne veut pas dire que ses arrêts ne pourront pas aboutir à une annulation si tel est l'objet de l'action du demandeur.

Quant au contentieux de la répression et de l'interprétation, aucune disposition ne semble permettre à la Commission Centrale d'en connaître.

La compétence de la commission est limitée par la loi aux réclamations relatives aux participations financières ou aux indemnités d'éviction. Mais comme la fixation de ces participations ou indemnités représente l'aboutissement (ou, si l'on veut, la sanction) de l'application des règles essentielles de la loi de reconstruction, on peut, croyons-nous, en conclure que le champ de la compétence de la commission est très étendu et embrasse la plupart des problèmes susceptibles de se poser.

Elle devrait, par exemple, pouvoir apprécier souverainement la nature et la destination de l'immeuble sinistré (ce qui délimitera le domaine d'application de la loi du 12 juillet) ; l'origine du dommage (ce qui implique la qualification de l'« acte de guerre ») ; le coût de reconstruction de l'immeuble type ; l'assimilation faite par le commissaire de l'immeuble sinistré à l'immeuble type ; le pourcentage des abattements pour déficiences appliqué à l'immeuble ; enfin, le coefficient privilégié ou non de la participation ou de l'indemnité d'éviction à laquelle le sinistré peut prétendre, ainsi que l'importance des réductions que le commissaire voudrait lui faire subir pour une cause quelconque. Elle semble également compétente, quoique ce point semble plus contestable, pour connaître des réclamations concernant les modalités de règlement par acomptes ou autrement des participations financières de l'Etat.

Il apparaît donc que, seules, échappent à la compétence de la Commission Centrale les décisions du commissaire concernant les plans d'aménagement, les alignements, les autorisations de reconstruire sur l'ancien terrain ou sur un terrain de rem-

placement, et les expropriations. Lui échappent également les décisions du commissaire relatives au mode de reconstruction par immeubles isolés, par associations syndicales ou par sociétés immobilières, et toutes les questions relevant en dernier ressort de la compétence de la commission spéciale (Voir n° 178 ci-après), ainsi que les litiges relatifs à la capacité des sinistrés (qui sont du ressort des tribunaux judiciaires) et à leur représentation.

Ces indications, d'ordre très général, ne peuvent malheureusement être données à l'heure actuelle que sous toutes réserves, et restent susceptibles d'être contredites par la commission elle-même lorsqu'elle commencera à fonctionner. La commission, en effet, n'existe que dans la loi et n'a pas encore été constituée. Il n'en est pas moins fort important de noter, dès maintenant, l'ampleur des pouvoirs dont le législateur a semblé vouloir la doter.

On peut conclure que si la participation de l'Etat continue à être fixée par un administrateur, et non pas, comme en 1919, par une commission à caractère juridictionnel, c'est à un tribunal administratif qu'appartient en dernier ressort la détermination des sommes revenant aux sinistrés. Il pourra être intéressant plus tard de comparer le rôle de la Commission Centrale avec celui de la Commission Supérieure des dommages de guerre créée par la loi du 25 août 1920.

178. — L'organisation et la compétence des commissions spéciales. — Les commissions spéciales, créées par l'article 27 de la loi du 12 juillet 1941, n° 3087, et dont la composition a été fixée par l'arrêté du 10 novembre 1941 (articles 63 à 67) déterminant, en outre, les règles de procédure applicables devant elles, siégeront ordinairement au tribunal civil du chef-lieu de chaque département.

Elles seront constituées par le premier président de la cour d'appel sur la demande du délégué régional du commissaire. Ce même magistrat pourra, en cas de besoin, constituer plusieurs commissions par département. Chaque commission pourra se rendre sur les lieux.

La commission sera présidée par un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel et qui représentera le seul membre du pouvoir judiciaire. Ses autres membres seront, en effet, les deux directeurs départementaux des Contributions directes et de l'Enregistrement (ou leur représentant), un notaire du département désigné par le premier président de la cour d'appel et un propriétaire n'ayant aucun intérêt au re-

membrement (traduire au litige en question), désigné par le préfet. Le délégué régional du commissaire remplit assez étrangement les fonctions du ministère public.

La commission, qui présente les caractères d'une juridiction d'exception semi-administrative, ne peut délibérer que si tous ses membres sont présents.

La compétence des commissions spéciales a été, à l'origine, limitée par la loi du 12 juillet (article 27) à la connaissance « des contestations de toute nature soulevées par les propriétaires ou les tiers intéressés au sujet des terrains et immeubles bâtis inclus dans le périmètre assigné à une association syndicale et, notamment, celles relatives à l'évaluation des terrains remembrés ».

Le même texte stipule que la « commission spéciale statue de même sur les litiges se rapportant aux oppositions, actions et incidents relatifs aux privilèges, hypothèques et autres droits réels ».

Enfin, la loi du 7 octobre 1942 (n° 908) lui a donné compétence pour juger, « dans les mêmes conditions, les contestations relatives aux prix des terrains acquis par l'Etat, en vertu des dispositions des 4^e et 5^e alinéas de l'article 10, ou des terrains attribués en vertu des dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 20 ».

Le premier chef de compétence n'appelle guère de commentaires. La commission spéciale tranche en somme tous les litiges « de quelque nature qu'ils soient » relatifs aux opérations de remembrement menées par l'association syndicale à l'intérieur de son périmètre. Cette formule est très vaste : seule la fixation du périmètre syndical échappe à tout recours devant elle.

Le deuxième paragraphe concerne plus spécialement la protection des droits des tiers, nous en parlerons au cours de la section suivante.

Quant à l'extension de compétence accordée par la loi du 7 octobre, elle s'applique à la fixation des prix des acquisitions de terrains nus que le commissaire peut effectuer seul, sans aucune formalité d'expropriation, et d'après la valeur de 1939 soit en cas d'emprise pour alignement (art. 10, § 4), soit en cas d'appropriation du terrain sur lequel l'ancien immeuble n'est pas reconstruit, et que cette circonstance soit due à la décision du propriétaire de ne pas reconstruire du tout ou à sa demande de reconstruire ailleurs (art. 10, § 5). Enfin, l'article 20 envisage le cas où l'immeuble n'est pas reconstruit au même emplacement en vertu d'une décision autonome et discrétion-

naire du commissaire attribuant alors un terrain de remplacement. La commission apprécie, dans ce cas, l'équivalence entre l'ancien terrain et celui attribué en remplacement (1).

Le rôle de la commission spéciale est ainsi de contrôler toutes les décisions prises par le commissaire à la reconstruction en matière de fixation des prix des terrains qu'il s'approprie ou qu'il remembre, toutes les fois que celui-ci n'est pas astreint, sauf accord amiable des intéressés, à recourir aux formalités d'expropriation prévues par le décret du 30 octobre 1935. Ses jugements sont de pleine juridiction.

Comme les décisions de la commission centrale, celles rendues par les commissions spéciales sont en dernier ressort, mais à la différence des premières qui ne sont susceptibles d'aucun recours, les jugements des commissions spéciales peuvent faire l'objet d'un pourvoi pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, pourvoi non suspensif d'exécution (suivant en cela le droit commun).

Les commissions spéciales jouent, enfin, le rôle de donneurs d'avis « sur les observations visant le projet de remembrement » ou les opérations effectuées par l'association syndicale ». Ces avis sont transmis au commissaire, qui n'est pas tenu de s'y conformer et à qui appartient la décision. Cette dernière fonction ne présente donc qu'un intérêt assez secondaire. Il est, en outre, prévu par la loi que les attributions de la Commission pourront être modifiées par un arrêté interministériel.

179. — La procédure des recours ouverts aux sinistrés. — La combinaison des recours ouverts aux sinistrés tant devant la commission centrale que devant les commissions spéciales leur assure une garantie appréciable, dont il reste à souhaiter qu'elle ne se révèle pas, à l'expérience, quelque peu illusoire, à raison notamment du caractère essentiellement technique de toutes les opérations de reconstruction et de la fixation en deux étapes au moyen de deux dossiers successifs des participations financières de l'Etat (2).

Quoiqu'il en soit, et sous réserve du caractère encore très imprécis des règles applicables devant les juridictions créées

(1) Voir, sur ces cas d'appropriation sans formalités par le commissaire de terrain nus, le n° 79 *a* ci-dessus.

(2) Voir ce que nous avons dit à ce sujet au cours de la section précédente, sous le n° 170.

par la loi, nous allons essayer de déterminer la nature et la procédure des recours profitant aux sinistrés.

Et d'abord, voyons les caractéristiques du recours hiérarchique très largement ouvert aux propriétaires sinistrés.

1° *Le recours hiérarchique.* — Ce recours permet aux sinistrés d'en appeler, devant le commissaire lui-même, des décisions prises par les délégués régionaux. Nous avons vu que le recours contentieux devant la commission centrale ne peut être exercé que contre les « décisions du commissaire statuant sur les réclamations », etc... Cela est normal et tout à fait dans l'esprit de la nouvelle législation qui tend à activer la solution des affaires et à épuiser les voies de recours non contentieuses avant de mettre en mouvement la juridiction.

Dans tous les cas, par conséquent, ou il s'estimera lésé par une décision ou un agissement du délégué régional ou des représentants du commissaire, le sinistré pourra s'adresser sans procédure spéciale au supérieur hiérarchique, soit sous forme de plainte et de réclamation, soit sous forme de pétition (recours gracieux).

Ce recours aboutit à une décision du commissaire qui peut constituer la « décision préalable liant le contentieux » si le sinistré n'a pas obtenu satisfaction (2).

L'article 13 de la loi des 12 juillet-7 octobre 1942 prévoit expressément deux recours hiérarchiques contre chacune des décisions du délégué régional statuant sur le dépôt des dossiers n° 1 (de destruction) et n° 2 (de reconstruction). Cette réclamation doit être adressée au commissaire dans le délai d'un mois qui suit la notification de la décision. Ce délai est court. Répétons, en outre, qu'il semblera généralement difficile au sinistré d'apprécier si la décision du délégué consécutive au dépôt du dossier n° 1 le lèse ou non, puisque celle-ci, essentiellement technique, ne donne pas d'indication sur le montant même approximatif de la participation de l'Etat. Et pourtant, dès l'expiration de ce délai d'un mois, on peut penser que le chiffre de la participation sera plus tard relativement facile à fixer et que la plus grande partie du travail sera déjà faite.

La situation du propriétaire est identique en ce qui concerne

(1) On sait que la procédure devant le Conseil d'Etat obéit, d'une façon absolue, à la règle de la liason du contentieux par la décision préalable d'un administrateur actif, ou par un jugement administratif.

le recours contre la décision prise à l'issue du dossier n° 2. Là, le sinistré, mis en présence d'une décision chiffrée, s'y retrouvera mieux, mais il sera le plus souvent engagé par le caractère définitif de la décision n° 1.

2° *Le recours devant la commission centrale* doit être présenté dans un délai qui est également fixé par l'article 13 de la loi du 12 juillet (§ 3°). Ce délai est d'un mois à compter de la notification de la décision du commissaire, ayant lui-même statué sur la réclamation hiérarchique du sinistré.

Le recours s'exerce dans les mêmes formes à la suite des deux dossiers n° 1 ou n° 2.

La procédure présentera le caractère inquisitorial commun à toutes les procédures administratives, c'est-à-dire que c'est le juge et non les parties qui mène le procès. Elle sera, aux termes mêmes de l'article 5 de la loi du 7 octobre 1942, n° 910, copiée sur celle des affaires de plein contentieux portées devant le Conseil d'Etat, par conséquent, écrite et en partie secrète.

Pour pouvoir valablement délibérer, la commission doit toujours comprendre, en dehors du rapporteur, au moins deux des membres permanents et deux des membres désignés pour la compléter.

3° *Le recours devant la commission spéciale* doit, aux termes de l'article 10, dernier alinéa, de la loi des 12 juillet-7 octobre, être exercé dans le mois qui suit la notification de la décision du commissaire fixant le prix d'acquisition du terrain. Ce recours n'est évidemment précédé d'aucun appel hiérarchique puisque c'est le commissaire qui a pris la décision de premier ressort.

Le recours est présenté devant la commission spéciale siégeant dans le département où se trouve situé l'immeuble objet du litige. Les règles prévues à l'article 10 sont également applicables aux autres chefs de compétence de la commission.

Les intéressés peuvent se faire représenter devant la commission dans les conditions prévues à l'article 14 de la loi du 12 juillet (*Supra* n° 121). Toutefois, les litiges relatifs aux droits réels comportent obligatoirement l'assistance d'un avoué. Les justiciables peuvent récuser les membres de la commission, conformément aux dispositions du Code de procédure civile.

La commission doit procéder dans les quinze jours à l'instruction des observations et réclamations. Ses décisions sont lues en audience publique. Celles portant sur les questions de droits réels sont seules signifiées par huissier, les autres sont

notifiées par lettre recommandée. Les décisions, comme les autres jugements sont revêtues de la forme exécutoire et soumises, s'il y a lieu, aux formalités de transcription dans les mêmes conditions que les décisions du commissaire.

4^e Enfin, le recours en Conseil d'Etat pour excès de pouvoir semble, d'après les règles de droit commun, devoir être maintenu au profit des sinistrés contre les actes, décisions et agissements des agents du commissariat et du commissaire lui-même dans toutes les hypothèses où cette procédure n'est pas expressément écartée par l'ouverture d'un recours spécial devant une des deux juridictions précitées.

D'autre part, rappelons que le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat est possible contre les décisions des commissions spéciales.

III^e SECTION.

La reconstruction et les droits des tiers.

L'immeuble sinistré, objet de la loi de reconstruction, n'est pas seulement un élément de patrimoine du propriétaire sinistré ; il peut être aussi le gage général ou particulier du ou des créanciers du propriétaire. Il peut être, enfin, grevé de servitudes au profit des propriétés voisines.

La destruction a privé les créanciers de leur gage ; l'octroi de la participation permettra de le reconstituer, mais à condition que l'emploi de la participation aux fins prévues soit effectif, et que les créanciers ne soient pas autorisés à faire échec à la reconstruction.

D'autre part, la reconstruction donnera lieu à de nombreux changements dans l'assiette des immeubles sinistrés, soit par l'effet des transferts de propriété résultant d'accords amiables ou de décisions administratives, soit par l'effet des opérations mêmes de remembrement. Ces mutations soulèvent des problèmes juridiques de conservation des droits appartenant aux tiers, ou de publicité propre à les avertir.

La loi a assez largement traité cette question que nous allons étudier en examinant successivement les restrictions des droits des créanciers à l'égard des sommes destinées à la reconstruction, puis les garanties qui leur sont conférées en vue d'assurer le report sur les immeubles remembrés et reconstruits des droits réels qui existaient sur l'immeuble détruit. Nous dirons, enfin, quelques mots de la question des servitudes.

180. — L'insaisissabilité de la participation financière de l'Etat. — Nous avons déjà traité en partie cette question sous le n° 77 ci-dessus lorsque nous avons cherché à dégager les idées générales essentielles qui ont animé le législateur. Cette interdiction faite aux créanciers, en termes formels, par la loi de reconstruction (art. 12) de s'opposer à l'emploi aux fins prévues de la participation de l'Etat marque, en effet, nettement que l'Etat a voulu assurer la réédification des immeubles, quelles que puissent être, pour les créanciers, les conséquences de cette attitude.

Il y a lieu de remarquer qu'à la différence de la loi de 1919, la loi nouvelle ne proroge pas la durée d'exigibilité des créances garanties par un immeuble sinistré. Elle considère uniquement le gage et néglige la créance. Par conséquent, un créancier ne peut se voir opposer la destruction de l'immeuble comme fin de non recevoir à une poursuite en recouvrement. Si le débiteur possède d'autres biens, le créancier conserve tous les recours du droit commun. Les seules actions qu'il ne puisse intenter sont celles qui tendraient à la saisie du terrain et à une saisie-arrêt sur la participation financière. L'ensemble de l'immeuble jouit en somme d'une insaisissabilité provisoire.

Quoique la loi parle seulement de la participation en termes exprès, il ne semble pas possible, en effet, d'admettre que l'immeuble sinistré, dont la cession amiable est soumise à l'agrément du sinistré, puisse, sauf cas exceptionnels, faire, après le sinistre, l'objet d'une procédure de saisie qui apporterait, dans l'ensemble des opérations de remembrement et de reconstruction, un élément de perturbation. Les droits des créanciers sont ainsi paralysés à l'égard du gage jusqu'après la reconstruction.

Mais, ainsi que nous l'avons indiqué (*Supra* n° 77), cette insaisissabilité des sommes versées par l'Etat n'est opposable aux créanciers qu'à raison de l'affectation à la reconstruction dont elles sont grevées. Il en résulte que ce caractère exceptionnel n'est attaché qu'aux participations en vue de la reconstruction et aux prix et autres sommes destinés à entrer en compte dans les écritures des associations syndicales de remembrement et de reconstruction, à l'exclusion des indemnités d'éviction, des prix de cessions amiables d'immeubles sinistrés ou encore des soultes en argent payées directement par le commissaire (et non inscrites aux comptes de l'association syndicale), toutes sommes qui sont, elles, parfaitement saisissables par les créanciers.

L'article 12 de la loi du 12 juillet consacre expressément ce

transport de droits qui constitue une sorte de subrogation du prix à la chose, analogue à la subrogation consentie par la loi du 19 février 1889 aux créanciers hypothécaires et privilégiés sur l'indemnité versée par les compagnies d'assurances, en cas de sinistre aux immeubles assurés et par la loi du 3 mai 1941, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Rappelons que l'indemnité d'éviction est tout entière consignée à la Caisse des dépôts lorsqu'il existe des créanciers inscrits, en vue de sa distribution par voie d'ordre.

On doit, en outre, admettre que les hypothèques légales éventuelles devront être purgées avant tout paiement d'une indemnité.

Nous verrons, au chapitre suivant, que la règle d'insaisissabilité est également prévue en ce qui concerne le montant des prêts spéciaux consentis par le Crédit Foncier ou d'autres prêteurs.

181. — L'exercice par les créanciers des droits du propriétaire sinistré. — Si la loi a voulu protéger la reconstruction contre l'inaction de créanciers intraitables du sinistré, elle n'a pas entendu laisser ces derniers sans défense contre l'inaction de leur débiteur. Mais elle a omis, par contre, de prévoir la mauvaise volonté de ce dernier.

Nous avons étudié de quelle façon les lois de réparation et de reconstruction avaient organisé la représentation par un administrateur ou, représentant provisoire des sinistrés absents non présents ou simplement négligents (*Supra* 1^{er} chapitre, nos 122 et 123). Rappelons qu'en matière de réparation rapide, loi n° 3088, les créanciers privilégiés seuls, à l'exclusion des créanciers chirographaires, ont le droit de requérir la nomination de l'administrateur provisoire. Quant à la loi de reconstruction beaucoup plus large, elle donne ce droit à tout intéressé. Les représentants ont qualité au premier chef pour prendre les dispositions devant assurer la conservation de l'immeuble.

Mais l'intérêt des créanciers peut être lésé autrement que par la négligence ou l'abstention du propriétaire. Il peut l'être par son refus de reconstruire, et contre ce risque la loi n'a rien prévu. Au contraire, nous l'avons signalé maintes fois, le droit pour le propriétaire de ne pas reconstruire est absolu et ne peut lui être contesté dès lors que sa décision s'est fait connaître dans les délais qui lui sont impartis par la loi.

En raison du montant réduit de l'indemnité d'éviction, eu égard à l'importance de la participation financière de l'Etat,

la non reconstruction équivaut à un amoindrissement de la fortune du débiteur. Cet amoindrissement, les créanciers vont-ils devoir le supporter sans rien pouvoir faire pour l'éviter ?

Il existe, dans l'arsenal juridique de notre droit, deux actions qui ont exactement pour objet la conservation par les créanciers du patrimoine de leur débiteur. Ces actions sont prévues par les articles 1166 et 1167 du Code civil. Quoique la loi n'y ait fait aucune allusion, le silence du texte ne serait pas suffisant pour refuser aux créanciers privilégiés du sinistré le bénéfice de ces actions si les conditions nécessaires pour leur exercice se trouvaient réunies. Le sont-elles ? Certains commentateurs (1) semblent considérer que l'action oblique est ouverte aux créanciers d'après les règles du droit commun. Cela paraît contestable et il n'est pas certain que les tribunaux se rangent à cette opinion : rappelons que nous sommes dans le cas où le propriétaire a pris la décision ferme de ne pas reconstruire, et a demandé, en conséquence, de toucher l'indemnité d'éviction. Il n'est donc pas resté inactif ou négligent. Cette considération doit, à notre avis, faire écarter l'admission de l'action oblique de l'article 1166 du Code civil qui, d'après l'opinion courante, ne peut être intentée qu'en cas de négligence du débiteur. Or, le débiteur a agi, il a fait un choix entre l'exercice de deux alternatives que la loi lui offrait.

Reste l'action paulienne de l'article 1167. Cette action permettrait seulement aux créanciers de faire annuler la décision de ne pas reconstruire, en presumant qu'elle leur causé un préjudice et qu'elle est faite en fraude de leurs droits. Reste-rail ensuite à exercer activement les droits du propriétaire ce qui poserait à nouveau le problème.

Il apparaît donc que l'action paulienne est encore moins admissible que l'action oblique. Il faudrait, pensons-nous pour qu'il en soit autrement, une disposition spéciale telle que l'article 788 du Code civil qui permet aux créanciers de faire échec à la renonciation à une succession échue faite par leur débiteur. Faut-il le déplorer ?

Rappelons que, d'une façon générale, l'exercice d'une action suppose un intérêt évident. Or, dans la plupart des cas, l'indemnité d'éviction, nous l'avons déjà signalé, mettra dans le patrimoine du propriétaire sinistré une valeur souvent assez voisine de la valeur vénale de l'immeuble calculée en 1939 (Voir *Supra* n° 148). Beaucoup de créanciers, qui n'auront prêté que

(1) Notamment M. Solus, étude précitée des *Lois nouvelles*, n° 68.

jusqu'à concurrence de moitié ou des deux tiers de la valeur de l'immeuble, retrouveront, dans la répartition de l'indemnité d'éviction, un moyen facile et rapide de recouvrer intégralement leur créance. Et il ne faut pas oublier que, si la reconstruction est entreprise, ce n'est qu'après achèvement de l'immeuble, c'est-à-dire dans un délai imprévisible qu'ils pourront exercer leur droit de poursuite, délai pendant lequel les intérêts de leur créance s'accumuleront. Ils auront ensuite à courir le risque d'une réalisation éventuelle du gage reconstruit.

182. — Transport sur l'immeuble de remplacement des droits réels qui existaient sur l'immeuble détruit. — Reprenant la solution logique qui avait été consacrée par la loi du 17 avril 1919, la loi du 12 juillet 1941, n° 3087 (art. 12, § 2°), décide que lorsque des droits réels existent sur un immeuble sinistré ou exproprié en application de la loi de reconstruction, ils sont transportés sur l'immeuble de remplacement ».

Cette règle ne présente pas de difficulté et s'opère sans qu'il soit besoin d'aucun texte, lorsque l'immeuble est réédifié à son ancien emplacement. L'hypothèque, l'antichrèse ou le privilège atteignent les constructions au fur et à mesure que celles-ci s'incorporent au fonds immobilier grevé.

Au contraire, lorsqu'il y a attribution d'un terrain de remplacement nouveau en vue de la reconstruction, soit par décision du commissaire, soit à la suite des opérations de remembrement, il est nécessaire qu'un texte de loi précis décide le transport sur le nouvel immeuble des droits réels qui grevaient l'ancien.

L'opération de transfert de propriété du terrain et de transport des droits réels est concomitante. Elle doit être soumise à la publicité de droit commun au bureau des hypothèques, publicité qui rend opposables aux tiers aussi bien les mutations de propriété que les créations ou transports de droits réels. Nous allons examiner successivement comment la loi organise cette publicité hypothécaire par transcription et inscription.

183. — La transcription des transferts de propriété des terrains. — La reconstruction sur un autre emplacement est envisagée par la loi dans plusieurs hypothèses que nous avons rencontrées en examinant le « lieu de reconstruction » (ci-dessus n° 79). Dans tous les cas, le législateur a imposé au commissaire à la reconstruction, personnellement, l'obligation de faire transcrire aux bureaux des hypothèques compétents sa décision autorisant la reconstruction sur un autre emplacement. Il faut

comprendre que ce n'est pas spécialement « l'autorisation de construire » qui est, de par sa nature, soumise à transcription, mais bien plutôt l'échange de terrain et la mutation de propriété incluse dans la décision du commissaire. Il y a, en effet, véritable échange, sauf si le propriétaire sinistré est autorisé à reconstruire sur un autre terrain lui appartenant déjà ; mais, dans ce cas, le commissaire sera presque toujours amené à s'approprier sans formalités d'expropriation l'ancien emplacement. Il n'y aura pas double mutation de propriété, mais une seule, ce qui suffit encore à justifier la nécessité de la formalité de transcription.

Le délai de deux mois imparti au commissaire pour faire opérer la transcription n'est pas fatal et ne semble pas comporter de sanction (1).

Revenons maintenant, au sujet de ces mutations de propriété, sur une question délicate que la loi a délibérément négligée : notre droit connaît deux modes de transfert entre vifs : par accord et consentement mutuel des parties, ou par autorité de justice.

Or, le transfert par décision du commissaire contre le gré du propriétaire, et sans intervention de la justice, ne participe à aucun de ces deux procédés. A moins d'admettre que la volonté arbitraire et toute puissante du commissaire tient lieu, à la fois, de décision administrative et de décision judiciaire. On ne voit pas bien comment qualifier la nature de cette mutation, car, si l'on indique que l'Etat exerce, par les mains du commissaire, une sorte de droit de préemption prévu et accordé par la loi, cette explication n'éclaire pas beaucoup le problème. Comment, d'ailleurs, pourra se présenter l'acte soumis à transcription ? Sous forme de déclaration unilatérale par le commissaire sans doute...

Heureusement, les conservateurs des hypothèques, qui n'encourent pas, en matière de transcription, une responsabilité comparable à celle qui leur incombe en matière de radiation par exemple, ne se montreront sans doute pas trop curieux ou formalistes, sans quoi de beaux palabres n'auraient pas man-

(1) En matière de vente d'immeuble, la transcription n'est soumise à aucun délai. Toutefois, si elle est opérée après le 46^e jour, le vendeur non payé risque de perdre son droit de suite. Quant à l'acquéreur qui néglige de faire transcrire, il peut être primé par un deuxième acquéreur, ce qui suppose la mauvaise foi du vendeur. On ne voit pas quels risques courront les sinistrés au cas d'une transcription tardive par le commissaire.

qué de s'engager. Mais on peut penser que ce sera partie remise, soit avec lesdits conservateurs à l'occasion des transferts de droits réels, soit avec la Caisse des dépôts et consignation lorsque celle-ci sera appelée à remettre des fonds qu'elle aura reçus à la suite d'une de ces mutations, à charge de consignation au profit de propriétaires incapables ou refusant, par exemple, d'accepter la soulte offerte, ou, encore, au profit de créanciers inscrits.

Lorsque l'expropriation d'un immeuble, sinistré ou non, donne lieu à l'accomplissement des formalités du décret du 30 octobre 1935, la transcription hypothécaire ne présente pas de difficultés.

Enfin, en cas de remembrement par les associations syndicales, la publicité des opérations est assurée avec un luxe particulier : trois transcriptions successives sont possibles pour les immeubles que le commissaire rétrocède à l'association : a) transcription de l'acquisition amiable ou de l'expropriation par le commissaire ; b) transcription de la rétrocession à l'association ; c) transcription de la décision de clôture du remembrement.

Pour tous les terrains compris dans le périmètre syndical et transférés à l'association par l'arrêté du commissaire, il n'y a lieu de prévoir que deux transcriptions : celle de l'arrêté sus visé et celle de la décision de clôture. Entre les deux transcriptions, l'association est propriétaire des terrains et immeubles, mais les membres de l'association ont sur celle-ci une créance qui, aux termes mêmes de la loi, a tous les caractères juridiques de l'immeuble cédé ou exproprié. (On se rappelle que la loi du 11 octobre 1940 avait imaginé de créer un titre de créance spécial de nature immobilière. Voir à ce sujet *supra* n° 167 *in fine*).

L'article 50 de l'arrêté du 10 novembre prévoit que le directeur de l'association devra faire transcrire la décision de clôture dès l'expiration du délai de quinzaine accordé aux tiers et aux intéressés pour présenter leurs réclamations, ou aussitôt le rejet définitif de celles-ci.

184. Le report des inscriptions et droits réels sur l'immeuble de remplacement. — L'article 12 de la loi de codification du 12 juillet, après avoir prévu le transport sur l'immeuble de remplacement, des droits réels qui existaient sur l'immeuble sinistré ou exproprié ajoute (3^e alinéa) :

« Si l'immeuble de remplacement est construit sur un autre

« terrain, les droits réels sus visés sont inscrits, à la diligence « du commissaire à la reconstruction ».

C'est le seul texte de portée générale qui traite de la question ; les autres articles concernant le même objet étant limités au cas de reconstruction par les associations syndicales, cas beaucoup plus délicat, puisqu'il existe un intervalle de temps pendant lequel l'association étant propriétaire de tous les immeubles, le droit réel n'a plus d'assiette.

Examinons successivement l'opération de réinscription et de transfert des droits réels qui grevaient l'ancien immeuble sur l'immeuble de remplacement construit sur un autre terrain d'abord lorsqu'il n'y a pas de remembrement, puis après remembrement.

1^{er} cas. — Le terrain de remplacement est attribué par le commissaire. Nous avons vu que la décision du commissaire opère une double mutation assimilable à un échange immobilier. Le terrain cédé au sinistré par le commissaire, et qui appartenait à l'Etat (au moyen le plus souvent d'une acquisition amiable ou d'une expropriation faite dans les termes de l'article 10 de la loi de codification) est, par définition, affranchi de droits réels (1). Il s'agit, par contre, de conserver, en les reportant sur le nouveau terrain, les inscriptions qui grevaient l'ancien immeuble dont le sinistré se trouve dépossédé.

L'existence de ces inscriptions sera révélée par un état hypothécaire dont le commissaire demandera la délivrance en même temps qu'il fera transcrire la décision emportant la mutation de propriété (2). La réinscription ne présente pas de difficultés particulières et s'opérera comme les translations d'hypothèques amiables ordinaires au moyen d'une mention en marge des anciennes inscriptions dont le rang sera conservé.

L'effet de cette mention est de dégrever totalement l'ancien terrain et de grever le nouveau des mêmes charges hypothécaires.

Si le nouveau terrain (nous voulons dire celui de remplacement attribué par le commissaire) n'est pas situé dans le ressort du même bureau d'hypothèques, une inscription nouvelle doit être formalisée à la conservation du nouveau terrain.

(1) Ces derniers ayant été soit purgés à la suite de l'acquisition ou de l'expropriation, soit reportés sur le prix consigné de la Caisse des dépôts.

(2) Rappelons qu'un des effets essentiels de la transcription est d'arrêter le cours des inscriptions du chef du propriétaire dépossédé.

Les créanciers à hypothèque légale occulte conservent le droit d'inscrire leur hypothèque sur le nouvel immeuble, mais perdent, bien entendu, le droit de prendre inscription sur l'ancien immeuble.

Nous parlons seulement ici des droits réels appartenant à des créanciers (hypothèques, privilèges, antichrèses). Il faut y assimiler l'emphytéose, mais en exclure les servitudes dont nous parlerons au n° 186 ci-après.

Le fait que les créanciers ne sont pas chargés eux-mêmes de pourvoir à la réinscription de leurs droits réels exprime, une fois de plus, le rôle véritablement universel et omnipotent du commissaire.

L'avantage de ce procédé est évident : on évite ainsi les mises en demeure aux créanciers d'accomplir eux-mêmes les formalités et toutes les mesures provisoires qui auraient nécessairement dû être envisagées en cas d'absence ou de négligence de ceux-ci. Mais il faut conclure de cette obligation que la loi lui impose, que le commissaire engagerait sa responsabilité personnelle et pécuniaire en cas de retard, d'omission ou d'erreur préjudiciables au créancier dans l'exécution de cette mission. On concevrait mal, en effet, que pareille responsabilité demeurât purement administrative alors que conservateurs, greffiers, notaires, etc..., assument, dans des circonstances semblables, une lourde responsabilité personnelle. Cette mesure assure une garantie très rigoureuse aux droits des tiers.

2^e cas. *Il y a remembrement.* La situation est plus complexe. L'arrêté du commissaire transférant de plein droit à l'association les terrains nus et immeubles sinistrés, les propriétaires sont dépossédés de leur immeuble, sans en recevoir en même temps un autre sur lequel les droits réels pourraient être immédiatement transportés. Il y a donc un laps de temps pendant lequel lesdits droits réels seront privés de leur assiette. Le législateur s'est attaché à définir avec précision l'opération de transfert des droits réels. C'est pour assurer de la façon la plus absolue leur conservation, que la loi du 12 juillet avait décidé de représenter la créance de chaque membre de l'association en attribution d'un terrain, par un titre immobilisé et susceptible d'hypothèque analogue aux actions immobilisées de la Banque de France avant 1936.

La loi du 7 octobre 1912, qui a supprimé cette référence, n'en précise pas moins que la créance de chaque associé a tous les caractères juridiques de l'immeuble cédé ou exproprié. C'est dire que cette créance est immobilière. D'ailleurs, préci-

sant sa pensée, le législateur a complété ainsi le texte du nouvel article 24 (7^e alinéa) : « les droits réels autres que les servitudes grevant l'immeuble au moment du transfert de propriété sont reportés, dans le même ordre, successivement sur la créance et sur le nouvel immeuble, en conformité de l'article 12 ».

Lors de l'opération de remembrement, les droits réels reprennent leur assiette normale sur le terrain remembré pour se reconstituer définitivement lorsque l'immeuble est reconstruit.

La rédaction du 7^e alinéa sus visé parle des droits réels grevant « l'immeuble », alors que tous les autres alinéas de l'article 24 parlent « d'immeubles et de terrains ». Faut-il en conclure que le législateur a entendu ne régler le sort que des droits réels grevant les immeubles bâtis, se désintéressant de ceux inscrits sur les terrains nus qui doivent participer à l'opération de remembrement (mais non plus à la reconstruction). Nous croyons savoir que la Caisse des dépôts, notamment, s'est émue de cette disposition du texte. A notre avis, la question ne se pose pas et l'intention du législateur est, avec évidence, d'appliquer la même règle aux terrains nus comme aux immeubles : les droits des créanciers hypothécaires seront reportés, d'abord, sur le prix du terrain nu, entre les mains de l'association, et, ensuite, sur le terrain reçu en remplacement. Il est, d'ailleurs, possible qu'un rectificatif vienne corriger cette lacune, si lacune il y a, ou tout au moins uniformiser le texte de l'article afin d'éviter toute contestation dans son interprétation.

185. — La procédure du transfert des droits réels en cas de remembrement. — L'arrêté du 10 novembre 1941 consacre une section entière (la troisième du titre II) à régler minutieusement le détail du transfert des droits réels. La procédure envisagée ne s'écarte d'ailleurs pas de celle que commandaient les règles hypothécaires du droit commun, mais la rédaction des articles 48 à 51 (comme, hélas, de beaucoup d'autres du même arrêté) est confuse, incertaine et ambiguë. Voici ce que prévoit le texte :

Le directeur de l'association, dès qu'il a procédé aux opérations de classement et d'évaluation des immeubles compris dans le périmètre syndical, lève un premier état hypothécaire des inscriptions grevant les parcelles à remembrer, du chef tant des propriétaires actuels que de ceux immédiatement antérieurs.

Puis il informe, par lettre recommandée, les créanciers ainsi révélés de même que tous les tiers intéressés qui se seront fait connaître, qu'ils disposent d'un délai de quinzaine pour saisir

la commission spéciale de leurs réclamations (Voir ci-dessus deuxième section). Lesdits créanciers sont, en même temps, avisés qu'après l'affichage de la décision de clôture des opérations, il leur appartiendra de prendre eux-mêmes les inscriptions qui seraient nécessaires au transfert de leurs droits au cas où l'immeuble ancien et l'immeuble nouveau dépendraient de conservations différentes.

Nous avouons mal comprendre cette dernière disposition : pourquoi, dans le cas de deux conservations différentes, la règle de l'article 12 (3^e paragraphe) est-elle modifiée, qui imposait au commissaire l'obligation de faire inscrire lui-même les droits réels sur le nouveau terrain ?

L'article 24 de la loi de codification, visant spécialement les transferts de droits en cas d'associations syndicales, se réfère expressément à l'article 12. On ne s'explique pas que l'arrêté du 10 novembre ait dérogé à cette obligation générale, à supposer même que l'hypothèse envisagée par celle exception ait peu de chances de se produire fréquemment en pratique. On le comprend d'autant moins que la décision de clôture du remembrement devrait, dans ce cas, être transcrite à la fois dans les deux bureaux d'hypothèques intéressés. Pourquoi, dès lors, ne pas faire opérer la translation des hypothèques au moment même de la transcription ? Il semble qu'une mise au point sera nécessaire ou que le législateur devra préciser sa pensée.

Cela lui aurait été sans doute plus facile s'il s'était souvenu, en rédigeant l'article 49 incriminé, que, dans la langue française en général, et dans les textes de lois en particulier, la brièveté des phrases est un élément de clarté.

Quoiqu'il en soit, l'article 50 de l'arrêté du 20 novembre prévoit que, dès l'expiration du délai de quinzaine ouvert aux réclamations, ou, en cas de réclamation, aussitôt après le rejet définitif de celle-ci (1), le directeur fait transcrire la décision de clôture. Il demande en même temps la délivrance d'un état complémentaire d'inscriptions pour la période comprise entre la date du précédent état et celle de la transcription du procès-verbal (comprendre « de la décision de clôture »).

Il requiert alors le conservateur de mentionner, en marge de

(1) Il faut tout de même, à notre avis, supposer que la commission spéciale ne rejettera pas toutes les réclamations et qu'elle en reconnaîtra parfois le bien-fondé. Il eût été plus juste de dire « après qu'il aura été statué définitivement sur celle-ci ».

chacune des inscriptions révélées par les deux états, le transfert des droits hypothécaires sur la ou les nouvelles parcelles substituées par le remembrement aux parcelles précédemment grevées.

Le conservateur délivre ensuite des extraits d'inscriptions émargés des mentions de transfert sus visées.

L'article 51 prévoit l'hypothèse où un associé est propriétaire de plusieurs parcelles distinctes à l'intérieur du périmètre syndical. Il ne peut, dans ce cas, se voir attribuer, par l'effet du remembrement, une parcelle unique, en échange de ses anciennes parcelles, que si les droits réels qui grevaient celles-ci peuvent être lotis sur la parcelle unique. On rencontre là un des rares exemples où l'intérêt général, qui tend évidemment au regroupement des parcelles, s'incline devant l'intérêt des créanciers privilégiés.

Mais le plus souvent cette disposition ne mettra pas obstacle à l'attribution d'une parcelle unique, puisque le deuxième alinéa du même article 51 permet au directeur de fixer, au point de vue de l'exercice des droits réels, la contenance et l'emplacement de chaque portion de la parcelle unique substituée à chacune des parcelles primitives.

Cette excellente disposition permettant le « lotissement » des droits réels pourra évidemment se heurter aux réclamations des créanciers intéressés. Ceux-ci auront un délai de quinzaine pour se pourvoir devant la commission spéciale contre la décision du directeur fixant la nouvelle assiette de leurs droits. La prévision de ce délai implique que la décision du directeur aura été notifiée aux titulaires de droits réels intéressés.

Nous avons vu, au cours de la section précédente, que la commission spéciale est compétente pour trancher en dernier ressort, notamment les litiges se rapportant aux oppositions, actions et incidents relatifs aux privilèges, hypothèques et autres droits réels. Il est évident que la commission ne connaîtra que des litiges nés spécialement à l'occasion du remembrement et de la reconstruction, mais ces questions particulières seront parfois difficiles à distinguer, quant au fond, de litiges dont la compétence appartient aux tribunaux civils. On peut, à bon droit, se demander s'il était très opportun d'écarter les tribunaux civils de la connaissance de ces litiges, dont la complexité toute juridique et de pur droit civil, exige des magistrats ayant une longue pratique judiciaire. Il ne s'agit pas là, en effet, de problèmes techniques pour la solution desquels il est convenable qu'il soit fait appel à des spécialistes pris en dehors du cadre des juges. Le désir de célérité ne suffit pas à justifier

cette méfiance de la loi à l'égard des tribunaux judiciaires et cette dérogation exorbitante aux principes de la compétence *ratione materiae* laquelle sera susceptible d'entraîner les plus graves conséquences.

Notons, pourtant, deux concessions que l'arrêté du 10 novembre consent aux règles habituelles de procédure lorsque la commission spéciale statue sur les litiges relatifs aux droits réels. D'une part, les décisions de la commission sont, dans ce cas, signifiées par ministère d'huissier et non pas par lettre recommandée. D'autre part, les parties doivent obligatoirement se faire assister par un avoué.

Nous pensons qu'il n'est pas impossible que l'expérience ainsi tentée soit de courte durée et que l'avenir nous ramène aux saines conceptions de la compétence des tribunaux civils de droit commun dont on n'aurait jamais dû s'écarter en pareille matière.

186. La conservation des autres droits portant sur l'immeuble sinistré. - Il nous reste à dire quelques mots de deux catégories de droits pouvant s'appliquer à un immeuble sinistré : les servitudes (droit réel) et les baux à loyer (droit personnel).

1^o Les servitudes. - L'article 21 (7^e alinéa) de la loi du 12 juillet exclut formellement les servitudes des droits réels transférés après remembrement sur le nouvel immeuble. Cela allait de soi, et quoique l'article 12 de la loi, qui a une portée générale, ne contienne pas la même précision, cette lacune du texte ne peut pas signifier qu'une solution différente puisse être envisagée.

Les servitudes, en effet, sont des charges imposées sur certains immeubles (l'article 637 du Code civil dit « héritages ») pour l'utilité d'immeubles appartenant à d'autres propriétaires. Qu'elles dérivent de la situation même des lieux (écoulement des eaux, bornage, clôture), de la loi (mitoyennetés, vues, égouts, passages), ou de la convention des parties ; qu'elles soient continues ou discontinues, apparentes ou occultes, toutes les servitudes s'éteignent « lorsque les choses se trouvent en tel état qu'on ne peut plus en user (Article 703 du Code civil) ».

Or, la substitution d'un terrain à un autre, qu'il se produise par décision du commissaire ou à la suite d'un remembrement, entraînera une modification de l'assiette des immeubles, telle que le report de la servitude sur le nouveau terrain serait non seulement anti-juridique, mais encore irréalisable.

Sans doute, de nouvelles servitudes naîtront-elles du remaniement des propriétés, mais celles-ci n'auront aucun rapport avec celles qui existaient avant la mutation. D'ailleurs, l'objet même du remembrement est de répartir les propriétés d'une façon rationnelle et de supprimer l'enchevêtrement des servitudes nées de l'anarchie antérieure. En outre, le programme d'aménagement est précisément destiné à définir les nouvelles servitudes auxquelles seront soumis les immeubles reconstruits (Voir ci-dessus deuxième partie, troisième chapitre, notamment le n° 92).

2° *La protection des locataires d'immeubles sinistrés.* — Cette question, pour intéressante qu'elle soit, déborde notre sujet. Aussi, nous bornerons-nous à indiquer les dispositions essentielles de la loi du 28 juillet 1942, relative aux baux à loyers d'immeubles détruits par suite d'actes de guerre.

Par dérogation aux articles 1722 et 1741 du Code civil, qui prévoient l'extinction de plein droit du bail par la perte ou la destruction de la chose louée, l'article 1^{er} de la loi précitée accorde le report sur l'immeuble réparé ou reconstruit même sur un autre terrain des baux à loyer des locaux d'habitation ou à usage professionnel. Le prix du loyer peut être révisé à la demande de la partie la plus diligente si l'importance ou la situation des lieux a été modifiée par la reconstruction.

A l'effet d'assurer aux locataires l'exercice de ce droit, le propriétaire doit leur notifier son intention de réparer ou de reconstruire. Les locataires disposent alors d'un délai de trois mois à compter de cette notification (ou de l'affichage à la mairie si la notification n'a pu être faite) pour faire connaître leur intention, et cela à peine de forclusion.

Si tous les locataires ne peuvent reprendre place dans l'immeuble (reconstruction d'un immeuble plus petit), la priorité est accordée aux plus anciens.

Les baux seront prorogés d'une durée égale au temps écoulé entre le sinistre et la date de réception des travaux.

Ces dispositions ne sont pas applicables en cas d'expropriation des lieux loués.

CHAPITRE CINQUIÈME

LES EMPRUNTS DE RECONSTRUCTION

187. — Objet des emprunts et précédents de la législation. —

Le fait que la contribution de l'Etat ne couvre qu'une partie des dépenses réelles de réparation ou de reconstruction laisse à la charge du propriétaire sinistré l'obligation de supporter une fraction plus ou moins importante du coût des travaux. Ce dernier ne disposera pas toujours de capitaux disponibles pour faire face à cette dépense imprévue. La loi aurait manqué à son objet si elle n'avait pas pris des dispositions exceptionnelles en vue de faciliter son crédit. En fait, les premiers textes relatifs à la réparation et à la reconstruction ont été complétés sans délai par des lois dites de financement, organisant, au profit des propriétaires sinistrés, un régime de prêts spéciaux à taux réduit, pour payer la partie des frais des travaux non couverte par l'allocation de l'Etat.

La première de ces lois, datée du 12 septembre 1940, et faisant suite à la loi provisoire de réparation du 5 août précédent, posait les principes nouveaux que les textes ultérieurs ont, dans l'ensemble, reproduits. Elle approuvait en même temps une convention passée dès le 11 septembre entre l'Etat et le Crédit Foncier de France. Il est apparu, en effet, dès l'origine, au législateur, que les grands établissements de crédit immobilier, au premier rang desquels se place le Crédit Foncier de France, ne devaient pas rester étrangers à la grande œuvre nationale de reconstruction. Nous reviendrons sur cette idée en indiquant les avantages appréciables de l'aide que permettent d'apporter aux propriétaires l'expérience, la probité et les vastes moyens d'action de cette institution qui a déjà rendu tant de services à la propriété immobilière en France, et qui est appelée à assumer la charge de la grande majorité des prêts de reconstruction.

La deuxième loi de financement, inspirée de la précédente, accompagnait la loi du 11 octobre 1940 et portait la même date.

Les facilités d'emprunt qu'elle accordait en vue de la reconstruction furent complétées par une convention passée, le 31 octobre 1940, entre l'Etat, d'une part, le Crédit Foncier de France et le Sous-Comptoir des entrepreneurs, d'autre part, convention qui fut approuvée par une loi du 7 décembre 1940.

Les dispositions de ces deux séries de lois ont été modifiées et refondues par la loi du 12 juillet 1941, n° 3092, qui établit le régime actuel des emprunts. Elle a abrogé les lois de financement précédentes, et, par suite, les conventions passées pour leur exécution entre l'Etat et le Crédit Foncier de France. Une nouvelle convention ayant le même objet est intervenue le 13 novembre 1941.

Il est à remarquer que la loi de financement du 12 juillet 1941, n° 3092, ne confère pas aux établissements de crédit foncier le monopole des prêts de reconstruction (1). Toutefois, il ne semble pas douteux qu'en fait, la presque totalité des prêts sera réalisée par ces établissements. L'intérêt pratique de l'étude de ces avances spéciales réside, par conséquent, dans une large mesure autant dans l'analyse des modalités des prêts consentis par le Crédit Foncier que dans l'examen des dispositions de la loi elle-même.

Sous le bénéfice de ces observations, nous diviserons le présent chapitre en six sections qui auront respectivement pour objet : la première, les caractéristiques générales des prêts ; la deuxième, la capacité des emprunteurs ; la troisième, les garanties conférées aux prêteurs ; la quatrième, la situation des tiers ; la cinquième, les conventions financières passées entre l'Etat et le Crédit Foncier de France ; la sixième, la réalisation technique des prêts du Crédit Foncier.

1^{re} SECTION.

Les caractéristiques générales des prêts.

Nous traiterons successivement : A) de la nature juridique des prêts de réparation et de reconstruction ; B) des organismes et des particuliers habilités à consentir les prêts ; C) des dépenses couvertes par l'emprunt et du montant des prêts spé-

(1) Indiquons qu'il n'existe en France qu'un seul établissement de crédit foncier : c'est le Crédit Foncier de France.

ciaux ; *D*) de la durée et du taux d'intérêts (modalités de remboursement) ; *E*) des modalités de versement des fonds prêtés ; *F*) des exemptions et immunités fiscales.

188. — A) La nature juridique des prêts de réparation et de reconstruction. — Le régime spécial des prêts de réparation et de reconstruction nous semble apporter la marque d'une évolution remarquable du droit privé hypothécaire français, du plan juridique et individuel sur le plan collectif, économique, et social. Cette évolution s'est accomplie parallèlement et dans le même sens que celle qui a abouti, dans notre droit public, à passer de la notion de réparation intégrale des dommages de guerre, à celle de la participation de l'Etat aux reconstructions présentant un intérêt public et social indéniable.

Cette transformation progressive de la notion de prêt apparaît plus nettement si l'on remonte aux origines historiques.

Le prêt de consommation à intérêts était déjà pratiqué chez les Romains, c'est le « *mutuum* » du droit romain. Seules, les exigences des prêteurs d'argent et les abus usuraires amenèrent la prohibition par le droit canonique des prêts à intérêts. Cette prohibition apparut dans la législation civile du temps de Charlemagne et subsista, en principe, sous la royauté, jusqu'à son abrogation, dès le début de la Révolution, par l'Assemblée constituante, éminemment favorable à la liberté des conventions. Il n'est pas sans intérêt, d'ailleurs, de signaler que la prohibition royale ne s'appliquait qu'aux chrétiens et que les juifs étaient autorisés à pratiquer le prêt à intérêts. Ils en usèrent largement et y gagnèrent, avec de grands profits, la haine populaire ; le nom de « juif » devenant synonyme d'« usurier ». Cette prohibition était d'ailleurs une de ces lois qui sont destinées à être violées et de multiples procédés furent inventés pour la tourner, consacrant ainsi les avantages que ce contrat apporte aux deux parties.

Quoiqu'il en soit, si notre Code civil admet le prêt à intérêts, il donne à ce contrat un caractère strictement individuel. Nous entendons par là que la qualité de la personne de l'emprunteur est seule prise en considération, à l'exclusion du but de l'emprunt, et que la loi n'accorde aux garanties du prêt, personnelles ou réelles, qu'un caractère strictement accessoire. On ne concevait pas encore que le contrat de prêt pût être appelé à jouer un rôle économique et social de premier plan et que la notion de crédit soit appelée à prendre l'essor inouï qu'elle a connu depuis la deuxième moitié du xix^e siècle, et qui l'a fait

s'intégrer au fonctionnement même des régimes capitalistes modernes.

A cette idée d'individualisme, le Code civil apportait pourtant certains tempéraments d'ordre collectif, eu égard à la fois au but de l'emprunt, et à la nature de la garantie conférée. C'est ainsi que nous relevons : 1° la possibilité reconnue à la femme dotale d'emprunter avec hypothèque, sur ses immeubles dotaux, afin d'assurer la conservation desdits immeubles, ou dans l'intérêt de la famille (Art. 1558 C. civ.) ; 2° l'existence du privilège immobilier des architectes, entrepreneurs et ouvriers (Art. 2103, C. civ.) qui consacre l'importance donnée, non plus au particulier, emprunteur ou créancier, mais à l'immeuble ; 3° les dispositions de l'article 457 du Code civil autorisant le tuteur du mineur à emprunter en cas de « nécessité absolue » ou d'« avantage évident ». On peut voir là l'amorce de l'idée d'utilité sociale et économique.

Mais en même temps, les conceptions purement individualistes de notre droit apportent de multiples entraves au développement et à la sécurité des prêts hypothécaires. Il en est ainsi notamment des multiples hypothèques occultes que la loi accorde aux femmes mariées, aux mineurs, aux incapables, à certains créanciers plus ou moins dignes d'intérêt, des privilèges généraux ou spéciaux, enfin, des actions en nullité de toute nature (rescision, révocation, annulation, etc...), dont l'exercice risque de ruiner les garanties hypothécaires offertes aux prêteurs de bonne foi, et qui contraignent le prêteur soucieux de ses intérêts à se livrer à un examen juridique extrêmement délicat de la situation de l'emprunteur et de son droit de propriété sur l'immeuble donné en garantie. Il est certain que ces règles, en grande partie désuètes, notamment en ce qui concerne les hypothèques légales occultes qui n'existent plus guère qu'en France et dont d'éminents praticiens réclament depuis longtemps l'atténuation (1), correspondent à la survivance des conceptions qui placent l'intérêt des individus avant l'intérêt social et économique.

Cependant, l'évolution nouvelle s'est manifestée d'abord dans les facilités accordées aux sociétés de Crédit Foncier par le décret du 28 février 1852, pour la sûreté et le recouvrement des prêts à long et moyen terme amortissables par annuités, notam-

(1) La plupart des législations étrangères ont abandonné purement et simplement cette institution anti-économique.

ment dans la faculté de purger les hypothèques légales (faculté que le Code civil réservait aux seuls acquéreurs d'immeubles), de mettre l'immeuble sous séquestre, dans la dispense de renouvellement décennal des inscriptions hypothécaires, etc... Facilités accordées à l'établissement prêteur et qui profitent, en premier lieu, aux emprunteurs.

Elle a été marquée, en outre, insensiblement, par l'interprétation de plus en plus large des tribunaux à l'égard des constructions juridiques des praticiens destinées à assouplir les règles du Code ; témoin la subrogation et la cession de rang dans les hypothèques légales. Sur le plan législatif, enfin, outre les avantages accordés aux sociétés du Crédit Foncier, des lois successives ont développé l'idée collective du crédit affecté à une fin socialement utile : loi Loucheur sur les habitations à bon marché, création des caisses de crédit agricole, de crédit artisanal, de crédit hôtelier, etc... Enfin, bonification d'intérêts sur les capitaux personnels ou d'emprunt affectés à la construction d'immeubles d'habitation.

La consécration de cette évolution semble s'être réalisée dans le régime exceptionnel accordé par les lois de 1940 et 1941 aux prêts de réparation et de reconstruction : en notre espèce en effet, le prêt est fait directement à l'immeuble plutôt qu'à son propriétaire. La notion du but de l'emprunt et de la nature du gage est primordiale ; la qualité et la personne de l'emprunteur passent au second plan.

C'est ainsi que, contrairement aux principes du droit commun, les mineurs et autres incapables peuvent emprunter presque sans formalités. Et qu'en outre, les créanciers inscrits sur l'immeuble détruit se verront primés du fait même de la loi, par le privilège accordé au prêteur nouveau.

Les faveurs exceptionnelles octroyées aux prêts de reconstruction apparaissent ainsi comme le prolongement des subventions de la loi. Elles participent au même objet étant bien entendu qu'elles sont subordonnées à l'emploi des fonds prêtés à combler la différence entre le coût effectif des travaux approuvés par l'Etat et la participation financière de l'Etat. L'article 1^{er}, dernier paragraphe de la loi, précise, d'ailleurs, que l'acte de prêt ou d'ouverture de crédit devra mentionner expressément que l'opération est réalisée en vertu des dispositions légales.

189. — B) Les organismes et les particuliers habilités à consentir les prêts. — Les deux premières lois de financement du 12 septembre et du 11 octobre 1940 ne contenaient ni l'une ni l'autre de dispositions restreignant le choix que le sinistré pou-

vait faire de la personne physique ou morale, à qui il demanderait de lui avancer les fonds nécessaires. Ces lois consacraient le libre choix du prêteur par le sinistré. Et comme aucun agrément préalable non plus qu'aucune garantie particulière n'étaient exigés de la part de ceux qui proposeraient leurs services aux sinistrés, on pouvait craindre que cette liberté absolue soit à l'origine d'une véritable exploitation par des personnes dénuées de scrupules, de sinistrés peu au courant des affaires. Ceux-ci risquaient d'être les victimes d'entreprises imposant des conditions draconiennes et demandant des taux d'intérêts excessifs. Carence d'autant plus étonnante de la part du législateur que celui-ci avait pris des précautions remarquables (nous l'avons vu) pour mettre les propriétaires sinistrés à l'abri des intermédiaires, dans l'œuvre matérielle et technique de reconstruction.

Cette lacune, qui fut vivement critiquée (1), est en partie comblée dans la loi nouvelle du 12 juillet 1941, n° 3092.

Sans doute, ainsi que nous allons le voir, il n'est pas interdit à des particuliers de consentir des prêts au titre de la loi n° 3092, mais cette faculté qui n'est prévue qu'au dernier article de la loi, n'est appelée à recevoir qu'une application exceptionnelle. En effet, d'une part la loi est tout entière rédigée en vue de tracer le cadre juridique des conventions que le ministre des finances a été autorisé à passer (et qu'il a passées immédiatement) avec certains organismes à caractère quasi officiel ; d'autre part, les avantages les plus essentiels pour les sinistrés, à savoir le taux d'intérêt réduit et la faculté de rembourser à long terme au moyen d'annuités les fonds empruntés, sont réservés aux prêts consentis par les établissements sus visés.

Cette intention certaine du législateur de voir l'octroi des crédits assuré par les organismes habilités par lui apparaît avec évidence dans la rédaction même de l'article 1^{er} de la loi qui s'exprime ainsi :

« Indépendamment de la participation de l'Etat... des facilités d'emprunt sont accordées dans les conditions prévues par le présent décret aux propriétaires desdits immeubles, auprès des organismes avec lesquels l'Etat passera des conventions ».

Suivent les dispositions particulières que nous allons étudier.

(1) Voir notamment l'étude de M. Solus : *Les Lois nouvelles*, n° 4, du 25 février 1941, n° 110.

Puis l'article 6 de la loi (qui traite de l'inscription du privilège du prêteur) fait allusion aux « locataires ou créanciers privilégiés, hypothécaires ou antichrésistes, qui auront demandé, conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi du 9 février 1941, modifiée par la loi du 12 juillet 1941 » (visant la réparation rapide) « la nomination d'un administrateur provisoire, et qui justifieront avoir versé, dans les huit jours à compter de l'approbation du devis des travaux, la partie des dépenses qui reste à la charge des propriétaires (1) ».

Il est, en effet, parfaitement légitime de reconnaître à cette catégorie particulière de bailleurs de fonds des prérogatives exceptionnelles, et il n'y a pas lieu de craindre de leur part, étant données la nature et les conditions spéciales de leur intervention, des manœuvres intéressées.

Enfin, l'article 10 et dernier de la loi dispose : « sous réserve de se référer expressément au présent décret et de rester dans les limites sus énoncées, les avantages résultant des dispositions qui précèdent, à l'exception de ceux qui font l'objet de l'article 2 (taux d'intérêt et durée des prêts) et du dernier paragraphe de l'article 6 » (dispense de renouvellement décennal des inscriptions de privilège), « seront attachés aux prêts consentis par toute personne physique ou morale avec laquelle l'Etat n'aura pas passé les conventions prévues à l'article 1^{er} ».

Le législateur semble ainsi n'avoir pas voulu priver les propriétaires sinistrés des concours bénévoles qu'ils pourraient rencontrer de la part de parents ou amis, presumant que les conditions exceptionnellement avantageuses consenties par les établissements accrédités par l'Etat et auxquelles une large diffusion est assurée auprès des sinistrés écarteraient d'elles-mêmes la concurrence des officines d'affairistes. C'est ainsi, grâce à cette disposition, que toute personne intéressée à la reconstruction de l'immeuble détruit et habilitée par l'article 14 de la loi du 12 juillet, n° 3087, à requérir la nomination d'un représentant provisoire du propriétaire, pourra mettre ses deniers personnels à la disposition dudit administrateur pour lui faciliter sa tâche (2).

190. — C) Les dépenses couvertes par l'emprunt et le montant des prêts spéciaux. — Les dépenses destinées à être couvertes

(1) Voir à ce sujet *supra* chapitre 1^{er}, n° 124.

(2) Rappelons qu'en matière de reconstruction définitive, les personnes sollicitant cette nomination ne peuvent être contraintes de faire l'avance des fonds.

par l'emprunt sont précisées nettement au deuxième paragraphe de l'article 1^{er} de la loi qui est ainsi conçu :

« Les dispositions du présent décret sont applicables aux « sommes empruntées pour payer la différence entre la participation de l'Etat et le montant de la dépense de réparation, de « reconstruction ou de reconstitution ayant servi de base à la « participation de l'Etat. »

Relevons le mot « reconstitution » qui s'applique à un cas tout à fait étranger à notre matière : la reconstitution des exploitations agricoles détruites par les inondations survenues au mois d'octobre 1940, pour laquelle une loi du 19 avril 1941 a pris des dispositions analogues à celles des lois de reconstructions des immeubles détruits par suite d'actes de guerre. On se demande ce que les inondations de 1940 ont de commun avec la réparation des dommages de guerre ! Assimilation choquante, et antijuridique qu'aucun argument raisonnable ne peut justifier, sinon le souci démagogique de répartir les subsides de l'Etat dans toutes les régions-françaises (1).

Il faut retenir de la définition extrêmement précise de la loi, que l'emprunt ne couvre pas exactement la différence entre l'allocation ou la participation de l'Etat et le coût réel total des travaux effectués. Il se limite au maximum à ce que permet le coût normal de reconstruction.

En matière de réparation rapide ou de réparation définitive avec les méthodes du devis et du forfait, on sait que le commissaire à la reconstruction, sur le vu du devis de travaux présenté par le sinistré, fixe le montant des travaux « subventionnables ». Ceux-ci ne seront pas toujours égaux à la dépense réellement engagée par le propriétaire, soit que celui-ci ajoute des aménagements de luxe ou de confort non retenus par les services du commissariat, soit qu'il fasse traiter les travaux avec des matériaux plus chers que ceux prévus par les mêmes services, soit, enfin, qu'il se soit adressé à des entrepreneurs dont les prix-courants sont plus élevés que ceux adoptés dans les séries de prix administratives.

Eh bien, voici, sur un exemple chiffré choisi dans le cas de réparation rapide, comment sera calculé le montant maximum du prêt de réparation privilégié :

(1) Les inondations en question s'étant principalement produites dans le sud-ouest de la France.

Montant du devis des travaux présentés par le sinistré .	80.000 »
Montant des travaux subventionnables, servant par conséquent de base au calcul de l'allocation de l'Etat .	72.000 »
Montant de l'allocation de l'Etat :	
72.000 » — 500 »	
2	= 35.750 »
Différence non couverte par l'allocation de l'Etat	36.250 »

Le prêt de réparation ne pourra donc s'élever qu'à 36.250 francs, ce qui laisse, évidemment, à la charge du propriétaire le soin de se procurer par un autre moyen la somme de 8.000 francs, différence entre le coût réel des travaux entrepris et le montant « de la dépense ayant servi de base à la participation de l'Etat ».

Cet exemple est fort simple ; une solution identique sera appliquée en cas de réparation définitive, systèmes du forfait et du devis.

Mais une difficulté se présente, en cas de réparation rapide, lorsque le montant des travaux subventionnables dépasse 100.500 francs. On sait que l'allocation de l'Etat ne peut excéder 50.000 francs. Le prêt de réparation pourra-t-il couvrir intégralement la différence entre cette somme de 50.000 francs et le montant du devis agréé et vérifié par l'Etat ? Le commissariat à la reconstruction répond non : le maximum du prêt de réparation sera de 50.500 francs. Décision arbitraire que le texte de la loi ne justifie en aucune façon et qui est susceptible de porter un préjudice appréciable aux sinistrés si le régime tout provisoire de la réparation rapide dure encore de longs mois.

En matière de reconstruction totale ou partielle (réparation méthode du quantum), le calcul se fait de façon identique. Il n'est plus question ni de l'abattement de 500 francs ni du maximum de 50.000 francs, mais une autre notion peut intervenir : celle des abattements pour vétusté, insalubrité, absence d'agencements modernes, etc... Le prêt pourra-t-il alors couvrir le montant de la réduction pour vétusté ? Nous répondrons affirmativement parce que le montant des dépenses servant de base

(1) Nous verrons qu'en ce qui concerne les prêts consentis par le Crédit Foncier, une autre limitation intervient : le prêt ne peut dépasser la moitié de la valeur vénale de l'immeuble considéré.

à la fixation de la participation s'entend abatement non déduit, et parce que la réduction n'est faite qu'après.

Prenons un exemple type dans le cas de reconstruction totale :

Coût de reconstruction applicable à l'immeuble détruit : 200.000 francs, ci	200.000 »	
Participation financière théorique de l'Etat 80 0/0, soit 160.000 francs, ci	160.000 »	
Réduction pour vétusté ou autres causés : 20 0/0 (calculée sur 160.000 francs) soit 32.000 francs, ci	32.000 »	
La participation financière de l'Etat		
sera réduite à :	128.000 »	128.000 »

Le prêt de reconstruction autorisé pourra s'élever à la différence, soit : 72.000 francs, ci 72.000 »

Bien entendu, comme dans le cas de réparation rapide, le propriétaire ne pourra pas emprunter au titre de la loi n° 3092 pour couvrir la dépense qui excéderait le coût normal de reconstruction. Certains commentateurs élèvent, à ce sujet, des critiques estimant qu'il y avait tout intérêt à inciter les propriétaires à reconstruire mieux ou plus grand, à apporter des améliorations de confort, etc..., en leur accordant un plus large crédit. Pareille attitude eut été, en effet, dans la ligne de conduite générale de la politique immobilière du Gouvernement. Mais il ne faut pas oublier que c'est soit par l'appel au crédit public, soit au moyen des avances de la Banque de France, que se réaliseront les prêts de reconstruction ; et que c'est aussi l'Etat qui supportera la différence entre le taux d'intérêt réduit consenti aux sinistrés et le taux pratiqué sur le marché des capitaux. Pour ces différentes raisons, on comprend que l'Etat n'ait pas voulu accroître le montant des prêts au-delà du coût normal de reconstruction à une époque où les finances publiques sont aux abois.

Rappelons encore que les avances faites à titre obligatoire par les locataires ou créanciers privilégiés qui ont sollicité la nomination d'un représentant provisoire pour faire effectuer les travaux de réparation rapide sont assimilées de plein droit aux prêts.

191. — D) Le taux d'intérêt et les modalités de remboursement.

— Les deux premières lois de financement des 12 septembre et

11 octobre 1940 ne contenaient aucune disposition fixant le taux d'intérêt des prêts et déterminant leurs modalités de remboursement. Cela pour la simple raison que le législateur n'avait pas entendu alors viser expressément les prêts à consentir par des établissements spéciaux.

Mais les deux conventions passées en suite de ces lois avec le Crédit Foncier de France prévoyaient la fixation, pour les prêts ou ouverture de crédit à court terme, d'un taux d'intérêt égal au taux d'escompte de la Banque de France en vigueur lors de la réalisation du prêt, augmenté de 0,50 0/0 pour les prêts de réparation rapide, et de 0,75 0/0 pour les prêts de reconstruction. Par contre, si, lors de l'échéance du prêt à court terme, les débiteurs demandaient la consolidation de celui-ci au moyen d'un prêt à long terme amortissable en 15 ans (pour les prêts de réparation rapide) ou 30 ans au plus (pour les prêts de reconstruction), ils devaient se conformer alors aux conditions générales des prêts amortissables du Crédit Foncier et supporter, notamment, le taux d'intérêt pratiqué par cet établissement à l'époque de la consolidation.

La loi nouvelle n° 3092, du 12 juillet 1941, qui, nous l'avons vu, vise expressément les organismes avec lesquels l'Etat passera des conventions reprend, en les étendant, les dispositions précitées, de telle sorte que les modalités de taux et de remboursement ne peuvent plus être modifiées au gré des conventions que le ministre des finances est habilité à passer avec certains établissements.

Lesdits établissements n'ayant pas, nous l'avons indiqué, le monopole des prêts spéciaux, la question se posait de savoir si les modalités ainsi envisagées s'appliqueraient obligatoirement aux prêts que toute autre personne physique ou morale peut consentir : l'article 10 de la loi, rapporté plus haut (§ B), répond négativement. Il faut en conclure, par analogie, que ces dispositions ne s'appliquent pas non plus aux avances consenties au représentant provisoire du propriétaire non présent, par les locataires et créanciers, dans les conditions prévues à l'article 6 de la loi des 9 février-12 juillet 1941. Limitées, par conséquent, aux prêts consentis par les organismes ayant passé des conventions avec l'Etat, ces modalités de taux et de durée seront étudiées en détail au cours des deux dernières sections de ce chapitre que nous consacrerons aux conventions et prêts intéressant le Crédit Foncier de France et auxquelles il est renvoyé.

Nous nous bornerons à indiquer ici, parce que lesdites modalités ont un caractère obligatoire et légal qui s'imposera à toutes

les conventions éventuelles à intervenir, que la loi prévoit (art. 2) aussi bien en matière de réparation rapide que pour la reconstruction définitive :

1^o Des prêts ou ouvertures de crédit d'une durée de trois années, à un taux d'intérêt égal au taux d'escompte de la Banque de France, en vigueur à la date du prêt, majoré de 75 centimes (1), lesdits intérêts payables annuellement et d'avance.

2^o La faculté de transformer ces prêts ou ouvertures de crédit en prêts amortissables en 27 ans au plus, par annuités constantes, payables annuellement ou semestriellement et à terme échu et calculée à un taux d'intérêt qui, frais et charges compris, ne devra pas excéder 4,50 0/0 l'an.

3^o Enfin, l'octroi, à la demande expresse de l'emprunteur, de prêts d'une durée de 30 ans au plus, amortissables dès l'origine, par annuités payables et calculées dans les mêmes conditions qu'au paragraphe n^o 2 ci-dessus.

Nous insistons, dès maintenant, sur l'avantage très appréciable que représente, pour les propriétaires sinistrés, la possibilité de fixer, dès l'origine, les conditions du remboursement du prêt par annuités à long terme, s'ils ne disposent pas, à l'expiration des trois ans, des capitaux nécessaires ; à un taux qui reste très bas eu égard à celui couramment pratiqué sur le marché des prêts hypothécaires et quelles que soient les variations de celui-ci à l'époque où les emprunteurs prendront leur décision (2).

192. — E) Les modalités de versement des fonds prêtés. —

La loi de financement elle-même n'apporte pas de précisions sur la date et les modalités de versement des fonds ;

L'article 3, dernier paragraphe, indique seulement que, « pour obtenir sa collocation dans un ordre, au titre du privilège, le créancier devra produire un certificat administratif constatant que les travaux de reconstruction ont été entrepris ».

Il en résulte que les organismes prêteurs ne verseront les fonds qu'autant qu'il leur sera justifié, par le certificat administratif sus visé (lequel est délivré par le délégué régional du

(1) Ce taux étant actuellement (juin 1943) fixé à 1,75 0/0, le taux des prêts s'établit à 2,50 0/0, taux particulièrement avantageux.

(2) L'annuité d'amortissement d'un prêt d'une durée de 27 ans sur la base du taux de 4,50 0/0 s'établit à 6,435 0/0 (sur 17 ans l'annuité est de 8,479 0/0).

commissaire à la reconstruction) que l'exécution des travaux est commencée.

Indiquons, pour mémoire, que la première loi de financement du 12 septembre 1940 (prêts de réparation rapide) exigeait la production d'un certificat constatant que les travaux de réparation avaient été effectués. Cette condition était en contradiction flagrante avec l'objet même de l'opération : le propriétaire qui emprunte manque, par définition, de capitaux disponibles ; exiger un certificat d'achèvement des travaux, c'est le contraindre à trouver les fonds par un autre moyen, ou à solliciter du crédit auprès de ses entrepreneurs, à qui pareille fonction n'incombe point. L'innovation des lois ultérieures (celle du 11 octobre comme celle du 12 juillet 1941) est heureuse, et il suffit actuellement que les travaux soient entrepris pour que la réalisation du prêt devienne possible.

La loi prévoit deux formes de contrats : soit des prêts directs, réalisés par conséquent en une seule fois pour la totalité de leur montant, soit des ouvertures de crédit nécessitant plusieurs versements.

En principe seront réalisés :

a) Sous forme de prêts par le Crédit Foncier de France, les avances consenties sur des immeubles sinistrés qui seront au moins hors d'eau (c'est-à-dire dont la toiture est posée) au moment de l'expertise de l'immeuble, ou dont les travaux de réparation ou de reconstruction seront achevés ou sur le point de l'être ;

b) Sous forme d'ouvertures de crédit par le Sous-Comptoir des entrepreneurs, les avances consenties sur des immeubles à reconstruire ou en cours de reconstruction, et devant donner lieu à des versements échelonnés au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

En cas de réparation ou de reconstruction d'un immeuble isolé, les fonds seront remis entre les mains du propriétaire ou de son représentant régulièrement qualifié.

Dans le cas de reconstruction au moyen, d'une association syndicale de reconstruction, au contraire, c'est le receveur trésorier de l'association qui a qualité pour recevoir le montant du prêt ou de l'ouverture de crédit, montant qui sera inscrit immédiatement par le receveur au crédit du compte ouvert au nom du propriétaire emprunteur sur les registres de comptabilité de l'association. Bien entendu, il s'agit là d'un simple retrait de fonds par le receveur de l'association, qui reste un tiers vis-à-

vis de l'organisme prêteur et ne participe pas à la conclusion de l'emprunt.

Nous avons vu que les apports personnels des associés peuvent faire l'objet d'un versement différé garanti (art. 53, § 5, de l'arrêté du 10 novembre 1941, relatif au fonctionnement des associations syndicales). Cette garantie peut être constituée notamment « par une déclaration du Crédit Foncier de France « ou de tout autre organisme prêteur attestant que l'associé a « demandé et obtenu un prêt dont le montant devra être versé « directement au receveur trésorier » (même article de l'arrêté sus visé). Le même texte ajoute que les apports ainsi garantis peuvent alors être appelés, en tout ou partie, par le receveur trésorier à toute époque fixée par le directeur.

193. — F) Les exemptions et immunités fiscales. — Complétant l'œuvre d'exonération fiscale entreprise aux termes même des lois de reconstruction, le législateur a accordé aux propriétaires souscripteurs d'emprunts, dans les conditions de la loi du 12 juillet 1941, n° 3092, de larges immunités d'impôts, de taxes et de frais.

Il suffit, à cet égard, de citer le texte même de l'article 5 de la loi qui appelle peu de commentaire et est ainsi conçu :

« Les actes relatifs aux opérations ci-dessus et ceux qui en « seront la conséquence (1) seront dispensés de timbre et enre- « gistrés gratis. Il en sera de même pour tous effets de com- « merce qui pourront être créés en représentation des prêts, « ainsi que pour les actes d'aval auxquels ces effets pourront « donner lieu. Aucune taxe hypothécaire ne sera perçue lors de « l'inscription du privilège ou de sa radiation.

« Les intérêts des prêts consentis, en exécution des disposi- « tions du présent décret, seront exempts de l'impôt sur le re- « venu des capitaux mobiliers.

« Les honoraires des notaires et les salaires des conservateurs « des hypothèques seront réduits de moitié ».

Ajoutons que, dans le même esprit, le Crédit Foncier de France réduit au strict minimum les frais d'expertise et de visite des immeubles, d'examen des titres, de correspondance, d'envoi des fonds, etc..., qu'entraîne la réalisation de l'opération.

(1) Il faut entendre par là les mainlevées, les transformations de prêts, etc..., et, pensons-nous, les pièces justificatives établies en vue du prêt (expéditions d'actes notariés, d'état civil, etc...).

II^e SECTION.

La capacité des emprunteurs.

L'esprit général de la loi, rappelons-le, est que le prêt spécial est destiné à compléter la participation de l'Etat à la reconstruction, dans la mesure où celle-ci n'est pas suffisante pour couvrir l'intégralité des dépenses de réparation ou de reconstruction. De là découle l'idée que le prêt est fait en considération de l'immeuble plutôt qu'en fonction de la personne même du propriétaire, et qu'il faut, par conséquent, éviter que les incapacités particulières à ce dernier constituent un obstacle à la réalisation du prêt.

Pour ce faire, la loi a pris des dispositions spéciales afin de faciliter la conclusion des emprunts lorsque le propriétaire sinistré est incapable, ou n'est pas maître de ses droits ou encore lorsqu'il n'est pas sur les lieux ou est négligent.

Nous étudierons la condition des personnes pouvant emprunter en indiquant : d'abord les conditions générales auxquelles doit satisfaire l'emprunteur pour être admis au bénéfice du prêt ; puis, le cas d'incapacité totale ou partielle du propriétaire ; ensuite, le cas de non présence de l'un des époux, représenté par son conjoint ; enfin, le cas où le propriétaire est représenté par un administrateur provisoire.

194. Conditions générales auxquelles doit satisfaire l'emprunteur. Malgré le caractère utilitaire et universel de la loi, la qualité du sinistré n'est pas restée indifférente au législateur. La règle fondamentale est la suivante : ne peut emprunter que le propriétaire justifiant avoir obtenu le bénéfice des allocations ou de la participation financière de l'Etat.

Le propriétaire, avant de pouvoir emprunter, doit donc avoir fait jouer la loi de réparation ou de reconstruction, et avoir été admis à son bénéfice. Cela est évident. Il en résulte que les étrangers non admis à bénéficier des lois de reconstruction ne peuvent pas non plus emprunter. Nous renvoyons à ce sujet à ce que nous avons dit en tête de la troisième partie (*Supra* n° 109). La loi n'a pris aucune disposition spéciale à l'égard des juifs. C'est donc le droit commun qui s'applique. Or, actuellement, les israélites, dessaisis de l'administration de leurs biens, ne peuvent emprunter aux termes de la loi française ; de plus, les ordonnances des autorités d'occupation prévoient que tout acte de disposition passé par un juif peut être annulé sur simple décision. Dans ces conditions présentes, on envisage donc

mal qu'un prêteur se montre disposé à avancer des fonds à un israélite. Cette solution est, toutefois, en contradiction avec l'attitude adoptée par le commissariat en matière d'octroi de la participation financière de l'Etat. Dès lors qu'un immeuble a été reconstruit en partie aux frais de l'Etat, soit par le juif lui-même, soit par l'administrateur de ses biens, il est normal et légitime qu'il puisse être fait appel à l'emprunt pour couvrir le solde de la dépense. Il est à présumer que, s'il existe encore deux catégories de Français lorsque s'ouvrira la période de reconstruction, le législateur sera amené à préciser sa pensée dans la voie sus indiquée.

Nous rappelons, par ailleurs, ce que nous avons dit plus haut (Nos 110 et suivants), à savoir que l'emprunt spécial peut être considéré plus comme un acte de bonne administration que comme un acte d'aliénation. Cette conception avait été accueillie dans la première loi de financement du 12 septembre 1940, en matière de prêts pour la réparation rapide qui prévoyait de nombreuses dérogations au droit commun permettant aux incapables et assimilés d'emprunter facilement. La loi de financement de reconstruction du 11 octobre 1940, au contraire, était muette sur cette importante question. On en a conclu qu'une distinction fondamentale devait être faite entre les deux régimes et que le législateur avait marqué sa volonté de ne pas apporter d'exceptions aux règles normales de l'incapacité lorsqu'il s'agissait d'emprunts contractés en vue de la reconstruction proprement dite, sans doute en raison de la plus grande importance des sommes à emprunter.

Il n'est est plus rien aujourd'hui et la loi du 12 juillet 1941, n° 3092, a fort heureusement assimilé totalement les prêts de réparation et de reconstruction au point de vue des règles applicables à l'incapacité des propriétaires, limitant seulement les facilités exceptionnelles qu'elle prévoit à la condition que l'emprunt spécial n'excède pas 50.000 francs.

195. — Cas d'incapacité absolue ou partielle du propriétaire. — L'article 4 de la loi du 12 juillet, dans son premier paragraphe, s'exprime ainsi :

« Lorsque le propriétaire est en état d'incapacité, l'emprunt
« pourra valablement être contracté en son nom par son repré-
« sentant légal, agissant seul, sans intervention des pouvoirs de
« haute tutelle, à condition que le montant de l'emprunt ne dé-
« passe pas 50.000 francs ».

Par « état d'incapacité », le législateur a entendu viser le cas de minorité, d'interdiction et d'aliénation mentale, termes qui

étaient d'ailleurs expressément indiqués dans le texte de la loi du 12 septembre 1940. Quant à l'expression « pouvoirs de haute tutelle » elle comprend à la fois le conseil de famille et, s'il y a lieu, le tribunal (également par analogie avec la précédente rédaction de la loi du 12 septembre).

Réparant ensuite une lacune de la loi du 12 septembre, le deuxième paragraphe de l'article 4 ajoute que, dans la limite de ce même maximum de 50.000 francs, l'emprunt pourra valablement être contracté par le mineur émancipé, assisté de son curateur, sans qu'il y ait lieu à aucune formalité d'autorisation ou d'homologation.

Ces dispositions, qu'il faut étendre au prodigue et au simple d'esprit, ne paraissent pas devoir soulever de graves difficultés d'application, étant implicitement entendu qu'au delà de 50.000 francs, l'emprunt ne pourra être réalisé que dans les conditions prévues à l'article 457 du Code civil. Tout au plus sera-t-il bon que le prêteur s'assure que les fonds du prêt sont bien employés à la réparation ou à la reconstruction.

Les troisième et quatrième paragraphes du même article 4 visent les cas où le propriétaire est soit en état de faillite soit en liquidation judiciaire. Ils stipulent que l'emprunt pourra être valablement contracté jusqu'à concurrence de 50.000 francs, soit par le syndic seul, soit par le débiteur avec l'assistance du liquidateur judiciaire.

Cette mesure qui ne peut que profiter aux créanciers hypothécaires ou privilégiés du failli ou du liquidé, sans nuire à la masse des créanciers chirographaires, et qui, en l'absence de créanciers privilégiés, peut être profitable directement à la masse, est à approuver sans réserve. En effet, en l'absence de ce texte, il paraîtrait impossible, ainsi que nous l'avons indiqué déjà (*Supra* n° 120), d'utiliser d'autres deniers, de quelque provenance qu'ils viennent, à la réparation ou à la reconstruction de l'immeuble, dès lors que celui-ci serait le gage de créanciers hypothécaires ou privilégiés, pour des sommes atteignant sa valeur vénale tout entière.

Mais la difficulté subsiste au-delà de 50.000 francs, car, si la réalisation éventuelle des immeubles n'est pas appelée à laisser un reliquat pour la masse des créanciers chirographaires, on ne voit pas quelle autorité peut habiliter un syndic à emprunter une somme supérieure à 50.000 francs : la question du relèvement des immeubles n'intéressera pas l'assemblée des créanciers, le juge commissaire ne semble pas qualifié pour donner au syndic pareille autorisation et aucun texte n'a jamais envisagé qu'un syndic puisse emprunter sur les biens du failli. Il

ne reste qu'à souhaiter que reconstruction ou réparation soient pratiquement possibles à l'aide de la participation de l'Etat augmentée du prêt de 50.000 francs.

196. — Cas du défaut de concours de l'un des époux. — A) Le droit commun en matière d'emprunt hypothécaire prévoit le concours des deux époux, à l'acte de prêt :

a) Celui du mari, avant la loi du 22 septembre 1942, était toujours nécessaire pour autoriser son épouse à conférer un droit réel immobilier sur les immeubles appartenant à celle-ci. Cela était vrai quel que soit le régime matrimonial puisque même la loi du 18 février 1938 laissait subsister l'incapacité de la femme séparée de biens pour vendre ou hypothéquer ses immeubles.

Actuellement, et depuis la loi du 22 septembre 1942 (postérieure donc à la loi de financement du 12 juillet 1941), la femme est dispensée de tout concours ou autorisation de son mari pour emprunter :

1° Sur tous ses immeubles, si elle est séparée de biens ;

2° Sur ses immeubles paraphernaux, si elle est mariée sous le régime dotal ;

3° Sur les immeubles lui provenant de l'exercice d'une profession séparée, sous tous les régimes.

Cette solution, qui est devenue la règle générale est, bien entendu, applicable en ce qui concerne les prêts spéciaux de reconstruction.

Dans les autres hypothèses, le concours du mari pour engager les immeubles de son épouse reste nécessaire, sous le régime du droit commun, à raison de la jouissance que le mari exerce sur les autres immeubles de sa femme, soit comme chef de la communauté, soit en son nom personnel.

Nous verrons que la loi de reconstruction apporte dans ce cas une innovation ;

b) Le concours de la femme à l'affectation des immeubles de la communauté ou du mari était et est resté, de droit commun, indispensable à raison de l'existence de son hypothèque légale dans laquelle il est nécessaire qu'elle subroge le tiers prêteur.

En matière de prêts de reconstruction, ce concours de l'épouse à l'acte de prêt devient inutile puisque (nous le verrons au cours de la section suivante) l'exercice du privilège du prêteur ne peut être contrarié par aucune hypothèque légale ou autre. Dans notre espèce, par conséquent, le concours de la femme n'est jamais nécessaire lorsque le mari présent emprunte sur ses

biens personnels ou sur les immeubles de la communauté ou de la société d'acquêts.

B) La loi de financement du 12 juillet prévoyant le cas où l'un des époux n'est pas présent à l'acte de prêt apporte au régime des prêts spéciaux les facilités suivantes, déroatoires du droit commun, et qui ne font aucune distinction suivant qu'il s'agira de réparer ou de reconstruire (1), « en cas d'absence, « non présence, ou autre empêchement de l'un des époux, et « quel que soit le régime matrimonial » :

« 1^o La femme mariée peut emprunter aux fins prévues par le « présent décret pour ses immeubles sans aucune autorisation ».

Cette faculté concerne la femme commune en biens, la femme dotale pour ses biens dotaux, et la femme mariée sous un régime exclusif de communauté. (Nous venons de voir que, dans les autres hypothèses, la loi du 22 septembre 1942 lui donne, de droit commun, une pleine capacité la dispensant d'invoquer les dispositions ci-dessus).

« 2^o Elle peut (dans le même cas d'absence, non présence, « etc...) avec l'autorisation du président du tribunal civil don- « née sur requête, emprunter en vue de la réparation ou de la « reconstruction des immeubles de la communauté ou des im- « meubles de son époux ».

3^o La même faculté est accordée, aux mêmes conditions d'autorisation, au mari « pour emprunter en vue de la reconstruc- « tion des immeubles propres de la femme ».

Voilà donc, dans l'hypothèse où l'époux propriétaire n'est pas présent ou est empêché, l'autre époux mis en mesure de se faire constituer, par simple autorisation du président du tribunal, purement et simplement gérant d'affaires du patrimoine de son conjoint. C'est le principe nouveau de la représentation respective d'un des conjoints par l'autre, dont la loi du 22 septembre 1942 consacre d'ailleurs d'autres applications sous le régime du droit commun (art. 219 nouveau C. civ.). L'exception créée par la loi de reconstruction apparaît ainsi comme une heureuse innovation destinée à ouvrir la voie à une réforme plus générale.

Dans les deux cas de représentation dont s'agit, l'acte d'em-

(1) Il faut, évidemment, que l'époux intéressé ait déjà pris l'initiative de mettre en œuvre la loi de réparation ou de reconstruction. (Voir à ce sujet : *supra* chapitre 1^{er}, section 2, notamment les nos 113 et 119).

prunt doit obligatoirement mentionner l'autorisation donnée par le président du tribunal.

L'exercice de la triple faculté que nous venons de voir est, toutefois, subordonné par la loi à une condition *sine qua non* : l'absence de jugement de séparation de corps entre les deux époux, ou d'introduction d'une instance en divorce par l'un d'eux. Il est tout à fait normal que, dans ces deux éventualités, le lien conjugal ainsi menacé cesse de justifier l'extension des pouvoirs de la femme mariée ou de l'un ou l'autre des époux.

Il nous reste à préciser dans quels cas le prêteur pourra, sans risque, envisager l'application des dérogations dont s'agit : la loi indique que les règles exceptionnelles sus visées joueront « en cas d'absence, de non présence, ou autre empêchement »... Comment la réalité de ces conditions sera-t-elle constatée ? Comment, notamment, interpréter l'expression « ou autre empêchement » ?

Lorsque le président du tribunal est appelé à donner son autorisation (2^e et 3^e cas sus visés), c'est lui qui sera juge et sa décision couvrira le prêteur. Mais lorsqu'il s'agira d'une femme mariée, par exemple, sous le régime de la communauté qui prétendra passer seule l'acte d'emprunt pour la reconstruction de son immeuble propre parce que son mari est empêché de lui donner son concours (1^{er} cas visé par la loi), quelle garantie aura le prêteur que la femme ne passe pas outre au refus du mari ? (1). Il nous semble alors prudent que l'acte d'emprunt mentionne expressément l'empêchement du mari et les circonstances exceptionnelles qui l'empêchent de concourir au prêt, et dont l'appréciation semble devoir être surtout une question de fait, le prêteur ayant à se faire juge de la validité des justifications à lui produire.

197. — Cas du représentant provisoire du propriétaire non présent ou négligent. - Nous venons de voir comment la loi organise la représentation d'un propriétaire marié, maître de ses droits, mais momentanément empêché de passer personnellement l'acte d'emprunt, par son propre conjoint. Mais si le propriétaire n'est pas marié, ou si son conjoint n'agit pas pour une cause quelconque, il importe que la personne qui sera chargée

(1) Indiquons qu'en cas de refus non justifié du mari, la femme pourra obtenir l'autorisation de justice prévue par le nouvel article 217 du Code civil, qui ajoute ainsi une solution non envisagée par la loi 3092.

de veiller à la réparation ou la reconstruction de l'immeuble détruit puisse user du bénéfice des prêts spéciaux.

Cette personne nous la connaissons, c'est l'administrateur ou le représentant provisoire du propriétaire absent ou négligent, nommé par le président du tribunal civil, soit à la requête des locataires ou des créanciers privilégiés en vue d'effectuer les réparations conservatoires nécessaires (art. 6 de la loi des 9 février-12 juillet 1941), soit à la requête de tout intéressé, aux mêmes fins, en vertu de la loi de reconstruction définitive (art. 14 de la loi du 12 juillet 1941, n° 3087).

Nous renvoyons, en ce qui concerne la nomination et les pouvoirs de ces représentants provisoires, à ce qui a été dit sous les nos 122 à 125 ci-dessus.

S'appliquant spécialement aux prêts de reconstruction, la loi de financement n° 3092 (art. 4, dernier paragraphe) précise que le représentant provisoire, nommé dans les conditions de l'article 14 de la loi du 11 octobre 1940 (depuis modifié), pourra contracter un emprunt aux fins prévues par ledit décret. Ce texte appelle deux observations : 1° il laisse de côté le représentant provisoire nommé sous le régime de la réparation rapide (Loi des 9 février-12 juillet 1941) ; 2° il ne précise pas jusqu'à concurrence de quelle somme le représentant provisoire peut emprunter. La réponse à ces deux questions est donnée par le texte même des deux lois du 12 juillet 1941, nos 3088 et 3087.

1° Sur la première question, l'article 6 de la loi n° 3088 stipule, en effet, que le président du tribunal civil peut autoriser le représentant provisoire à contracter, pour le compte du propriétaire, l'emprunt nécessaire pour couvrir la partie des dépenses de réparation rapide qui reste à la charge de celui-ci (1). Par conséquent, sous réserve de l'autorisation judiciaire, ledit représentant provisoire peut emprunter, dans ce cas, jusqu'à concurrence de 50.500 francs (différence entre le double de l'allocation maxima de l'Etat, augmenté de 500 francs ; soit 100.500 francs et cette allocation elle-même).

2° Quant à la deuxième question (limite maxima de l'emprunt par le représentant provisoire sous le régime de la réparation définitive, loi n° 3087), elle doit être résolue en faisant appel aux indications figurant au dernier paragraphe de l'article 14

(1) Voir à ce sujet *supra* chapitre 1^{er}, n° 124, § a.

de ladite loi : « en aucun cas le montant des dépenses restant à la charge du propriétaire, déduction faite de la participation de l'Etat, ne devra excéder la somme de 25.000 francs ».

Il faut en conclure que le représentant provisoire de la loi n° 3087 ne peut emprunter plus de 25.000 francs, alors que l'administrateur de la loi n° 3088 peut être autorisé à emprunter jusqu'à 50.500 francs.

Il n'y a, d'ailleurs, là qu'une anomalie apparente, car il ne faut pas perdre de vue que, dans le cas de la loi n° 3087, la participation de l'Etat est de 80 0/0 des dépenses de réparation, et non plus de 50 0/0.

Enfin, il importe encore de signaler que le représentant provisoire de la loi n° 3087 n'étant pas habilité à entreprendre les travaux de reconstruction proprement dits (1) ne semble pas pouvoir, dans l'état actuel de la loi, introduire de demande d'emprunt en vue de la reconstruction d'un immeuble totalement détruit. Il peut, à notre avis, emprunter uniquement pour financer les travaux que la loi générale de reconstruction lui permet d'entreprendre.

III^e SECTION.

Les garanties du prêteur.

La loi accorde à ceux qui prêtent des deniers aux sinistrés, en vue de la reconstruction, la garantie d'un privilège spécial grevant l'ensemble de l'immeuble sinistré, et primant tous autres privilèges et hypothèques présents ou à venir.

Cette sûreté exceptionnelle et d'un caractère tout à fait nouveau est évidemment conférée dans l'intérêt du prêteur et pour lui tenir compte du rôle social qu'il assume, mais il semble que c'est, avant tout, l'intérêt des sinistrés que le législateur a entendu protéger en leur permettant de trouver du crédit, même si leur situation personnelle est obérée et leur immeuble déjà grevé.

Nous allons étudier successivement la nature du privilège, son étendue, sa conservation, son rang et son exercice.

198. — La nature du privilège spécial. — Participant au moyen

(1) Voir à ce sujet *supra* chapitre 1^{er}, n° 124, § b.

des deniers qu'il avance à l'œuvre de reconstruction, le prêteur complète, avons-nous dit, l'aide financière directe de l'Etat. Il est bon de signaler, d'ailleurs dès maintenant, qu'aux termes des conventions passées entre l'Etat d'une part, le Crédit Foncier et le Sous-Comptoir des entrepreneurs d'autre part, les fonds avancés par ces établissements pendant la durée du prêt à court terme seront représentés par des billets escomptables par la Banque de France et que l'Etat s'est engagé à fournir lui-même les sommes nécessaires, si la Banque de France venait à cesser ses opérations d'escompte. Ce sont donc, en quelque sorte, des fonds publics qui seront mis à la disposition des établissements prêteurs et cette considération peut n'avoir pas été étrangère à la sécurité particulière que la loi a voulu attacher à l'opération de prêt.

Rappelons aussi que le prêt est consenti à l'immeuble plutôt qu'à son propriétaire. A cet égard, le privilège prend l'aspect d'un privilège rattaché à l'idée de conservation de la chose. Sa nature est assez voisine de celle du privilège des architectes, entrepreneurs et ouvriers, qui primé, lui aussi, les hypothèques déjà inscrites, mais à la différence de ce dernier, il ne porte pas seulement sur la plus-value résultant des travaux, mais sur l'immeuble tout entier. L'immeuble existe, en somme, dans le patrimoine de l'emprunteur, grevé des sommes qui ont servi à l'édifier ou à la reconstruire et cela justifie suffisamment le rang privilégié assuré au prêteur.

Le privilège immobilier se différencie de la simple hypothèque non seulement par son rang, mais par son origine : il prend, en effet, son efficacité non dans la simple convention des parties, mais dans la loi. Sans doute sa naissance est-elle subordonnée à la réalisation du contrat de prêt, mais il n'est pas nécessaire que ce dernier contienne une affectation spéciale de l'immeuble, la simple destination des fonds à la reconstruction d'un immeuble sinistré déterminé, donne son assiette au privilège.

De là déduisons-nous encore qu'il n'est pas nécessaire que le contrat de prêt revête la forme authentique pour que le privilège existe, une simple convention sous seings privés est suffisante dès lors qu'elle contient tous les éléments utiles et notamment la référence à la loi n° 3092. Le privilège est attaché à la nature même du prêt de réparation ou de reconstruction, comme le privilège du vendeur ou du copartageant résulte de la réalisation de la vente ou du partage, quelle que soit la forme sous laquelle ces opérations ont lieu.

Ainsi, le privilège créé par la loi n° 3092 répond-il aux carac-

tères essentiels que l'article 2095 du Code civil confère à l'ensemble des privilèges : c'est une faveur concédée par la loi, laquelle prend en considération la qualité de la créance (nous pouvons ajouter ici « et du gage ») et non la personne du créancier, et qui permet à la créance privilégiée d'être payée avant toutes les autres.

Le privilège spécial bénéficie encore d'un autre avantage, celui d'être mis à l'abri de tous les événements qui, de droit commun, eussent fait obstacle à son exercice, et il acquiert par là une portée beaucoup plus large que tous les autres privilèges immobiliers de notre droit.

199. — Son étendue. — A) *Quant aux sommes garanties.* —

La créance garantie par le privilège comprend toutes sommes dues au prêteur à raison du prêt. C'est dire que le privilège conserve à la fois le principal du prêt et ses intérêts ainsi que tous autres accessoires de la créance. Il faut entendre par accessoires toutes indemnités qui pourront être stipulées au contrat de prêt en cas notamment de remboursement anticipé (mais seulement si le prêt est d'une durée supérieure à trois ans), de retard dans le paiement des intérêts, ainsi que toutes avances que le prêteur peut être appelé à consentir pour le compte de l'emprunteur, par exemple pour acquit des primes de l'assurance contre l'incendie de l'immeuble grevé du privilège.

D'une manière générale, le privilège garantit l'exécution de toutes les obligations résultant du contrat de prêt.

Si le prêt revêt d'abord la forme d'une avance à court terme, transformable à l'expiration du délai de trois ans, en prêt à long terme amortissable par annuités, le privilège garantit, bien entendu, le paiement des annuités et de toutes sommes restant dues sur le prêt à court terme.

B) *Quant aux immeubles sur lesquels porte le privilège.* — L'article 3 de la loi n° 3092 stipule que « le privilège spécial s'étend à l'ensemble du fonds immobilier dont font partie les bâtiments sinistrés, y compris les terres lorsqu'il s'agit d'une « propriété rurale »... »

L'emprunt étant consenti pour effectuer la réparation ou la reconstruction de l'immeuble sinistré, il est normal que le privilège porte sur l'immeuble bâti lui-même que les fonds fournis par le prêteur ont servi à reconstituer, y compris le sol sur lequel sont édifiés ces bâtiments. On trouve là l'idée majeure de conservation du bien dans le patrimoine de l'emprunteur. Il semble que le législateur eut pu s'arrêter là.

Cette garantie ne lui a pas semblé suffisante et la solution donnée par la loi n° 3092 est infiniment plus large puisque le privilège s'étend non seulement à l'ensemble du fonds immobilier, c'est-à-dire aux dépendances, jardins, cours, etc... formant un ensemble d'un seul tenant (et qu'il pourrait être difficile de diviser), mais encore, s'il s'agit de propriétés rurales, sur les terres ! Ainsi donc, dans ce dernier cas, le privilège frappera non seulement les immeubles bâtis et leurs dépendances, mais même les terres dépendant du domaine, non attenantes au corps de ferme et dispersées peut être sur toute l'étendue du terroir de la commune et des terroirs voisins. C'est, à n'en pas douter, l'interprétation que commande la rédaction du texte.

Pareille extension du privilège risque, dans certains cas, notamment si les bâtiments endommagés sont de faible valeur eu égard à l'ensemble du domaine, d'avoir les conséquences les plus fâcheuses pour le crédit même du sinistré (1). Aussi la loi a-t-elle très opportunément prévu que l'« assiette du privilège pourra être limitée conventionnellement par le contrat » (art. 3). Cette faculté, dont on peut croire que prêteurs et emprunteurs s'accorderont pour user largement dans le cas de reconstitution des grands domaines ruraux, atténue dans une large mesure les critiques qu'on pouvait élever contre une pareille extension de l'assiette du privilège.

Le privilège grève, bien entendu, les immeubles par destination. Il n'affecte pas, dit la loi, les autres biens du propriétaire ; ce qu'il était d'ailleurs superflu d'indiquer, étant entendu, naturellement, que le propriétaire emprunteur reste, comme tout débiteur ordinaire, tenu et « obligé » sur tous ses biens.

C) *Sa conservation.* - Le privilège sera conservé par une inscription prise en vertu du contrat de prêt ou d'ouverture de crédit au bureau des hypothèques dans le ressort duquel se trouve situé l'immeuble sinistré (et, s'il y a lieu, aux bureaux voisins pour les parcelles détachées de l'exploitation agricole). La loi se conforme ainsi au mode normal de conservation des privilèges et hypothèques. Il eut été extrêmement dangereux qu'un privilège d'une telle portée et d'un tel rang reste occulte. Il y a lieu de rappeler que l'acte de prêt n'a pas besoin de con-

(1) En ce sens, l'article de M. Fauvel (*Journal des Notaires*, 1910, pages 892 et 895), et l'étude de M. Solus (*Les Lois Nouvelles*, nos des 5-15 mars 1941, n° 122).

tenir une affectation expresse du gage, puisque c'est la loi qui crée elle-même le gage ; il suffit qu'il constate la désignation des biens et le fait même de l'existence du privilège.

Vraisemblablement désireux de limiter, dans la mesure du possible, les perturbations que la création du nouveau privilège risque d'apporter dans le domaine du crédit hypothécaire de droit commun, et l'incertitude qui en résulte pour les tiers et aussi d'éviter les difficultés qui naîtraient du concours de plusieurs prêteurs privilégiés, le législateur a décidé (art. 6 de la loi) qu'il ne pourrait être pris, en vertu de ladite loi, qu'une seule inscription de privilège par immeuble sinistré.

Le privilège ne peut donc être conféré qu'à un seul prêteur de deniers et les tiers savent, dès qu'une inscription a été prise en vertu de la loi n° 3092 (ou en vertu des lois des 12 septembre et 11 octobre 1940 précédentes), qu'il ne pourra pas en être pris une autre postérieurement visant le même objet.

Précisant sa pensée, dans le cas où les fonds sont fournis simultanément par plusieurs prêteurs, la loi ajoute qu'une seule inscription collective sera prise au profit des locataires ou des créanciers privilégiés qui auront versé entre les mains du représentant provisoire du propriétaire, la partie des dépenses devant rester à la charge de ce dernier, conformément à l'article 6 de la loi des 9 février-12 juillet 1941, n° 3088. On doit penser que cette inscription collective pourra indiquer dans quelle proportion chacun des locataires ou créanciers aura fait l'avance des fonds. Mais il ne saurait exister de conflit de priorité entre eux.

Il résulte des dispositions de l'article 6 que si une autre inscription était requise, le conservateur devrait refuser d'inscrire, en mentionnant le motif du refus sur le bordereau à lui déposé. Cette précision, qui figurait dans le texte des précédentes lois des 12 septembre et 11 octobre 1940, n'a pas été reproduite lors de la rédaction de la loi n° 3092. Elle a été jugée sans doute superflue, mais la règle n'en demeure pas moins.

Faut-il en conclure que, si une première inscription de privilège a été prise, puis radiée depuis, le conservateur devra refuser de prendre une nouvelle inscription ? L'hypothèse est très plausible : par exemple, le propriétaire a reçu d'un particulier quelconque, qui a pris inscription de privilège, une légère avance à très court terme ; puis il s'aperçoit que les fonds sont insuffisants, ou qu'il n'est pas en mesure de les rembourser à la date prévue, ou encore qu'il est plus avantageux pour lui de contracter un prêt amortissable, à taux d'intérêt réduit, auprès du Crédit Foncier de France. Autre exemple : ayant envisagé

d'abord un emprunt réduit en vue de la réparation provisoire, il veut ensuite, à l'ouverture de la période de reconstruction, entreprendre les travaux plus importants de reconstruction définitive.

Pourra-t-il, dans ce cas, contracter un deuxième emprunt au titre de la loi n° 3092, à condition bien entendu d'obtenir, au préalable, l'extinction complète du privilège précédent et la radiation de l'inscription déjà formalisée ?

Malgré le caractère formel de l'article 6, § 1^{er}, nous pensons qu'une telle solution n'est pas en contradiction avec l'esprit de la loi et peut être acceptée. En effet, une inscription radiée est considérée comme n'ayant jamais existé. On ne peut dire non plus que les tiers risquent d'être induits en erreur, parce que, s'il leur est facile de s'enquérir au bureau des hypothèques de l'existence ou de l'absence d'une inscription de privilège (les registres sont publics et des extraits en sont délivrés à tout requérant), ils ne verront jamais, sur les états délivrés par le conservateur, figurer une inscription avec la mention qu'elle est radiée totalement : l'état est purement et simplement négatif.

Une autre question peut se poser à propos de la conservation du privilège : le privilège peut-il faire l'objet de subrogations, légales ou conventionnelles ? Dans l'une des hypothèses indiquées plus haut, par exemple, le propriétaire pourra-t-il subroger dans le bénéfice du privilège inscrit un deuxième prêteur qui lui avance les fonds pour rembourser son premier créancier (subrogation par le débiteur, art. 1250, § 2, C. civ.) ? D'autre part, le premier créancier, recevant son paiement d'une tierce personne, pourra-t-il subroger valablement celle-ci (art. 1250, § 1^{er}, C. civ.) ? En d'autres termes, les parties peuvent-elles disposer contractuellement du bénéfice du privilège spécial ? Là, encore, nous répondrons affirmativement parce que l'opération envisagée, qui n'est pas interdite par la loi n° 3092, ne contrevient nullement à son esprit, non plus qu'aux droits des tiers, et qu'elle peut permettre de résoudre favorablement des situations délicates.

Au principe de l'unité d'inscription du privilège du prêteur, les deux premières lois de financement des 12 septembre et 11 octobre 1940 avaient apporté, en des termes exactement semblables, une exception fort opportune, plus apparente que réelle d'ailleurs. Celle-ci concernait le cas où le prêt à court terme, qui avait fait l'objet d'une première inscription, était converti (ou, techniquement parlant, « consolidé ») au moyen d'un prêt amortissable consenti par le même prêteur ou par un prêteur différent. Cette disposition excellente n'a pas été reprise dans

la loi du 12 juillet. Comme les applications qu'elle était appelée à recevoir concernaient plus spécialement les opérations effectuées par le Sous-Comptoir des entrepreneurs et le Crédit Foncier de France, nous traiterons plus en détail de cette question au cours de la sixième section consacrée ci-après aux prêts et ouvertures de crédit consentis par ces établissements. Nous verrons alors quelle était l'utilité de cette exception à la règle et les difficultés que fait naître le silence de la nouvelle loi.

La loi ajoute encore (art. 6, § 3) relativement à la conservation du privilège, que les inscriptions prises pour la sûreté des prêts spéciaux seront dispensées du renouvellement décennal prescrit par l'article 2154 du Code civil, quelles que soient la forme et la durée de ces prêts. Cette disposition, qui ne vise que les prêts consentis par les organismes avec lesquels l'Etat a passé ou passera des conventions (1), n'était pas inutile. On sait, en effet, que toutes les inscriptions hypothécaires du Crédit Foncier ne bénéficient pas de droit de la pérennité. Seules, ont ce caractère les inscriptions garantissant les prêts amortissables en dix ans au moins, à l'exclusion des ouvertures de crédit et des prêts à court terme. Quant au Sous-Comptoir des entrepreneurs ce n'est qu'à certaines conditions que ses inscriptions sont, depuis la loi du 12 décembre 1940, dispensées du renouvellement décennal.

201. — Son rang. — La grande faveur que la loi témoigne au privilège du prêteur en vue de la reconstruction se manifeste essentiellement par le rang qui lui est assigné : le premier. Il s'exercera, dit l'article 3, § 3, de la loi « par préférence à tous autres privilèges ou hypothèques, inscrits ou non inscrits, à la seule exception du privilège des frais de justice ».

Voulant assurer au privilège une efficacité absolue, le législateur s'est efforcé d'écarter tous les obstacles qui, de droit commun, entravent les poursuites du créancier hypothécaire ou privilégié. Ces obstacles sont constitués en premier lieu par la concurrence d'autres privilèges ou hypothèques. Cette concurrence qui, de droit commun, se solutionne par le rang des inscriptions ou par la nature des créances, disparaît puisque le

(1) Nous avons déjà indiqué, en effet, que l'article 10, étendant aux prêts faits par toute personne physique ou morale les avantages de la loi de financement, avait expressément excepté la dispense du renouvellement décennal des inscriptions.

privilège du prêteur prime tous les autres privilèges ou hypothèques, qu'ils soient soumis à inscription ou occultes, spéciaux sur immeubles ou généraux (les privilèges généraux s'exercent sur les immeubles en cas d'insuffisance du mobilier) à l'exception du privilège des frais de justice.

Ainsi, le privilège du prêteur primera par exemple celui du vendeur non payé de son prix, de l'entrepreneur non réglé de ses mémoires, du copartageant créancier d'une soulte, des créanciers du défunt invoquant la séparation des patrimoines, du Trésor pour le paiement de tous impôts, taxes et droits. Il précèdera de même l'hypothèque légale de la femme mariée, celle du mineur, de l'interdit, etc..., et, fait remarquable et sur lequel nous reviendront (*Infra* 4^e section), le rang de ce privilège ne dégénère jamais et est conservé quelle que soit la date de son inscription, alors que la plupart des autres privilèges perdent leur caractère privilégié, s'ils ne sont pas exercés ou inscrits avant l'expiration d'un certain délai.

Remarquons, d'ailleurs, que les créanciers ainsi primés n'auront généralement pas lieu de se considérer lésés par la survenance de l'inscription privilégiée. La créance qui leur est rendue ainsi préférable en rang contribue à reconstituer leur gage au même titre que la participation de l'État. Le préjudice qu'ils éprouvent tient au fait même de la destruction. Sans le concours du prêteur, l'immeuble sinistré n'aurait été qu'à demi réparé, ou il en aurait été reconstruit un d'une importance plus réduite. Les fonds du prêt, qui ne peuvent être distraits de leur destination, s'incorporent à leur gage et les créanciers antérieurs au sinistre y trouvent leur compte (1).

Cette priorité de rang est donc absolue (sous la réserve fort explicable du privilège des frais de justice). Elle se justifie suffisamment à nos yeux par le but général visé par la législation de reconstruction sans qu'il semble nécessaire de faire intervenir, pour l'expliquer, la condition du premier rang hypothécaire imposée au Crédit Foncier de France par ses statuts pour les opérations qu'il consent (2).

Cette primauté de rang conférée au privilège est-elle d'ordre public ? En d'autres termes, les parties peuvent-elles y déroger ?

(1) Il n'en serait autrement que si les dépenses engagées et couvertes par l'emprunt ne donnaient à l'immeuble qu'une plus-value peu appréciable ; mais on peut penser que l'hypothèse sera assez rare.

(2) En ce sens : M. Solus, étude précitée, n° 124.

Rappelons que l'assiette du privilège peut être limitée conventionnellement, mais que le législateur a jugé utile de préciser expressément cette faculté. Faut-il conclure qu'à défaut de disposition analogue concernant le rang du privilège, celui-ci ne peut être modifié ? Nous ne le pensons pas ; la cession d'antériorité, qui est une création des praticiens et du notariat, est admise aussi bien à l'égard des privilèges que des hypothèques, occultes ou non. Il semble donc que rien ne s'opposerait à ce que le prêteur privilégié cédât son premier rang au profit d'un créancier hypothécaire quelconque, et à l'efficacité de la mention que le conservateur aurait alors à mettre en marge des inscriptions intéressées.

Nous remarquerons encore que la priorité de rang ainsi conférée au privilège dispense le prêteur de s'inquiéter de l'état civil du propriétaire emprunteur quant aux tutelles que ce dernier peut ou a pu exercer, ainsi que du régime matrimonial auquel est soumis le mari emprunteur sur ses biens propres (ou sur les biens de communauté). C'est là une conséquence fort importante pour la pratique notariale.

202. — Son exercice. — Complétant le caractère d'efficacité totale qu'elle a voulu garantir au privilège du prêteur, la loi prévoit que l'exercice de celui-ci ne pourra être compromis par aucun des droits et actions qui, de droit commun, seraient susceptibles de ruiner les droits de l'emprunteur : elle stipule (art. 3) que ne seront opposables au prêteur aucune constitution de biens de famille, constitution d'antichrèse, saisie transcrite, cession ou délégation de loyers ou fermages. Tous ces actes seront donc considérés comme non avenus à l'égard du prêteur armé de son privilège.

L'inopposabilité des constitutions d'antichrèse, saisie, délégation ou cession de loyers est normale, elle confirme purement et simplement la priorité de rang du privilège, à l'égard de tous autres créanciers.

En ce qui concerne, par contre, la constitution de bien de famille (loi de 1909), la disposition sus indiquée de la loi dérive d'une idée différente : à savoir que l'inaliénabilité et l'insaisissabilité de l'immeuble, même lorsqu'elles résultent de la loi, ne peuvent faire obstacle à l'exercice du privilège. Les dispositions légales, déjà étudiées (*Supra* 2^e section), relatives à la capacité de l'épouse, impliquent suffisamment que celle-ci peut grever du privilège spécial ses immeubles dotaux. L'immeuble constitué en bien de famille pourra également faire l'objet d'une inscription de privilège. Faut-il en conclure, par analogie, que toute

stipulation d'inaliénabilité quelle qu'elle soit (résultant notamment d'une clause d'un acte de donation ou d'un testament) sera considérée comme nulle et non avenue à l'égard du prêteur ? Nous répondrons affirmativement en nous basant, cette fois encore, sur la volonté très nette, exprimée en termes aussi extensifs que possible, du législateur, qui a eu en vue, avant toute autre considération, la conservation ou la reconstitution de l'immeuble sinistré, à laquelle l'opération de prêt participe, aussi bien dans l'intérêt national que dans l'intérêt du propriétaire lui-même, de sa famille et de ses créanciers.

Enfin, continuant plus avant encore dans la voie où elle s'est engagée, et élargissant les notions précédemment indiquées, la loi (§ 4 de l'art. 3) décide que « l'exercice du privilège ne pourra, de même, être entravé par aucune action en nullité, « révocation, rescision, répétition, résolution ou folle enchère « pouvant affecter le droit de propriété de l'emprunteur ».

Nous résumerons l'idée qui se dégage de ce texte, et de cette longue énumération dans laquelle le législateur s'est efforcé de comprendre toutes les actions dont l'effet est de résoudre le droit de propriété de l'emprunteur en disant : l'on a voulu permettre au propriétaire apparent, à celui dont le droit est vicié par une cause de précarité quelconque, mais qui fait figure de détenteur actuel, d'emprunter au lieu et place du propriétaire véritable et d'obliger valablement ce dernier.

Car ne nous y trompons pas : toutes les actions visées au texte ci-dessus restent ouvertes à leurs bénéficiaires et continuent de produire tous leurs effets légaux, mais à l'exception d'un seul qui serait la résolution du privilège du prêteur.

De droit commun, en effet, la résolution pour quelque cause que ce soit du droit de propriété, elle-même rétroactive, entraîne rétroactivement la résolution automatique des droits réels, hypothèques et privilèges conférés par le propriétaire dont le droit est résolu. La loi a voulu, au contraire, que l'immeuble ne rentre dans le patrimoine du véritable propriétaire que grevé du privilège du prêteur, pour la raison toute simple que si le prêt n'avait pas été contracté par le propriétaire intérimaire (qui n'a agi en somme qu'en bon *negotiorum gestor* accomplissant un acte dont le caractère conservatoire est certain) l'immeuble ne serait pas totalement reconstruit ou réparé, et que le véritable propriétaire subirait la moins-value en résultant. C'est toujours la même notion du privilège considéré comme la contre-partie de la plus-value donnée à l'immeuble par le prêt.

Cela dit, il est à peine besoin de revenir sur l'énumération énonciative et non pas restrictive du texte de l'article 3 et de se demander si le législateur a omis ou a entendu écarter délibérément des effets de la loi, telle ou telle action non expressément indiquée. L'interprétation extensive s'impose, en présence des termes absolument généraux de la loi.

Il en est ainsi de l'exercice de l'action en réméré, de l'ouverture du droit des appelés après le décès du grevé de substitution, etc...

En ce qui concerne maintenant l'exercice proprement dit du privilège, ce dernier est appelé à produire son effet légal dans les mêmes conditions que tous les autres privilèges ou hypothèques : il emporte droit de suite sur l'immeuble, et droit de préférence sur le prix lors de la distribution après la vente. Une seule réserve importante, et sur laquelle nous avons déjà attiré l'attention, est l'obligation, pour le prêteur, afin d'obtenir sa collocation dans un ordre, de produire un certificat administratif constatant que les travaux de réparation ont été entrepris.

La loi n'impose pas que ce certificat soit délivré avant l'ouverture de l'ordre dès lors que les travaux sont effectivement commencés, mais, dans la pratique, le prêteur jugera de bonne précaution de joindre, dès la passation du contrat, cette pièce à son titre de créance, puisqu'elle en conditionne en fait l'efficacité. Etant donnée la destination des fonds, il suffit d'ailleurs que ceux-ci soient remis à l'emprunteur au commencement des travaux (1).

IV^e SECTION.

Les droits des tiers.

Toute garantie particulière dérogatoire du droit commun et accordée à un créancier quelconque, est destinée à s'exercer à l'encontre d'autres créanciers qui n'en profitent pas. Ce sont ces derniers que nous appelons « les tiers » dans un sens différent de son origine romaine exprimée dans l'adage *res inter alios acta aliis neque nocere neque prodesse potest*. Les tiers visés ne sont, en effet, pas étrangers aux parties en cause, ce

(1) Nous avons vu de même (*Supra* troisième chapitre) que la participation de l'Etat n'était versée elle-même qu'en tenant compte des travaux effectués.

sont, au contraire, ceux qui sont liés à l'une d'elles par des rapports d'obligations, et, plus particulièrement, les créanciers.

Nous allons examiner quelles répercussions l'institution du nouveau privilège est susceptible d'avoir sur les droits des tiers, en raison notamment de l'absence de délai assigné au prêteur pour inscrire son privilège, et nous suggérerons quelques solutions susceptibles d'apporter aux tiers une certaine sécurité.

Avant d'aborder cette question, dont la loi n'a pas parlé, disons quelques mots du caractère insaisissable des fonds prêtés.

203. — L'interdiction faite aux créanciers de s'opposer à l'emploi des fonds. — On peut dire que toutes les dispositions de la loi n° 3092 tendent à éliminer de l'opération de financement qu'elle protège les difficultés que pourraient soulever quelques-uns des ayants droit de l'emprunteur, parmi lesquels les créanciers se placent au premier rang. On a vu comment le privilège du prêteur le met à l'abri de leur action lorsqu'il s'agit du recouvrement du prêt. La loi a pensé à une autre action que les créanciers pourraient tenter dès la réalisation du prêt : la saisie-arrêt ou l'opposition entre les mains du prêteur ou de tout détenteur sur les sommes prêtées, en vue de les détourner de leur affectation à la reconstruction.

Aussi la loi n° 3092 (art. 7) précise-t-elle qu'aucun créancier ne pourra s'opposer à l'emploi, aux fins prévues par les textes de réparation ou de reconstruction, du montant des prêts réalisés en vertu des dispositions qu'elle édicte.

C'est la même solution, en termes identiques, que celle donnée par l'article 12 de la loi n° 3087 en ce qui concerne les sommes versées au titre des participations financières de l'Etat. Le but recherché et les moyens employés pour l'atteindre étant identiques, nous nous contentons de renvoyer à ce qui a été dit en ce qui concerne les droits des tiers sur la participation de l'Etat (*Supra* chapitre IV, section III).

La loi veut, en somme, que les créanciers ne puissent pas s'immiscer dans l'opération de prêt, dans la mesure où l'exercice de leur droit de créance ou de poursuite serait de nature à contrarier le financement des dépenses de reconstruction (1).

Mais cette disposition écrite de la loi, pour gênante qu'elle

(1) Bien entendu, cette interdiction ne s'applique pas à l'encontre des créanciers pour dépenses de reconstruction : architectes, entrepreneurs et autres.

puisse apparaître aux yeux des créanciers, n'en est pas moins tout à fait normale et même indispensable. Nous allons voir qu'il n'en est malheureusement pas de même de toutes les conséquences de la loi et, notamment, de l'absence de fixation d'un délai pour l'inscription du privilège. Les tiers, et par contre-coup l'emprunteur lui-même, vont subir, du fait cette fois non pas de l'action du législateur, mais de son abstention, un préjudice qu'il semblerait possible de limiter, sinon de supprimer, mais qui semble avoir été négligé.

204. — La question du délai d'inscription du privilège immobilier. — On pouvait supposer que, même en entourant de toute sa sollicitude le privilège immobilier exceptionnel qu'il créait, le législateur se serait efforcé de limiter à ceux strictement nécessaires ou inévitables, les inconvénients qui peuvent en résulter pour les tiers. Or, l'institution dudit privilège est susceptible de nuire à deux catégories de personnes : les premières, sont les titulaires de droits réels grevant l'immeuble sinistré antérieurement au dommage et qui vont se trouver primés par le privilège du prêteur. Pour ceux-là, nous l'avons indiqué, l'atteinte véritable qu'ils subissent provient plutôt de la destruction même du gage, fait matériel de force majeure ; et d'une façon générale, leur situation serait plus mauvaise si le gage n'était pas rebâti. C'est, d'ailleurs, expressément contre cette catégorie de « tiers » que sont destinées à jouer les prérogatives diverses accordées au prêteur de deniers.

Mais il est un autre groupe de personnes dont les intérêts risquent d'être gravement compromis par l'institution du privilège : ce sont ceux qui, *après reconstruction*, acquièrent de bonne foi des droits réels nouveaux, sans soupçonner que l'immeuble a fait l'objet d'un prêt privilégié dont l'existence ne leur est révélé par aucune inscription au bureau des hypothèques. Mais, objectera-t-on, le privilège immobilier de la loi de 1941 n'est pas dispensé d'inscription ! Et cela est exact, mais l'inscription ne conditionne que l'exercice du privilège et non pas sa validité. Il en résulte que le privilège peut rester occulte pendant une certaine période de temps, et le danger est justement que la loi n'ait assigné aucune limite à la durée de cette période (1). C'est la critique que nous ferons à la loi : n'avoir

(1) Le créancier qui négligera d'inscrire immédiatement son privilège peut

prescrit aucun délai après l'expiration duquel le prêteur négligent serait forclos du droit d'inscrire son privilège ou serait au moins privé des avantages exorbitants que la loi lui accorde ; et n'avoir, de plus, prévu aucune procédure permettant à un tiers quelconque de purger le privilège éventuel de la loi de 1941 non inscrit.

L'extension indéfinie dans le temps du nouveau privilège résultant de l'absence d'un délai d'inscription obligatoire et de l'impossibilité de purger le privilège non exercé, apporte dans le régime des prêts hypothécaires normaux à intervenir dans les zones sinistrées un élément d'incertitude regrettable. Cette incertitude, qui nuit au premier chef aux tiers désirant contracter sous le régime de droit commun avec le propriétaire sinistré bénéficiaire éventuel des dispositions légales, se retournera en définitive contre l'ensemble des propriétaires des régions dévastées dont le crédit se trouvera diminué.

Ne pouvait-on trouver une conciliation entre les deux intérêts en conflit, c'est-à-dire, un moyen de conserver les avantages du nouveau privilège immobilier, tout en limitant les conséquences fâcheuses qu'il présente quant au crédit futur des sinistrés ? Voyons d'abord quelles solutions suggèrent les précédents de notre législation : les procédés techniques adoptés par notre droit pour résoudre la difficulté à laquelle nous nous heurtons ont été de deux sortes : institution d'un délai de forclusion et purge.

Seul, le privilège du vendeur échappe à cette règle puisque la formalité de transcription conserve le privilège, en même temps qu'elle rend le transfert de propriété opposable aux tiers, les deux opérations sont donc concomitantes.

Pour les autres privilèges immobiliers : de copartageant, de séparation des patrimoines, privilèges du Trésor, la loi a fixé un délai d'inscription : 60 jours pour le premier, 6 mois pour le second, délais variables suivant les cas pour les divers privilèges du Trésor. L'expiration de ces délais n'emporte pas forclusion à l'encontre du bénéficiaire. Celui-ci conserve le droit de prendre inscription, mais l'inscription prise tardivement fait perdre au créancier le rang privilégié que lui avait donné la loi : on dit que le privilège « dégénère en hypothèque » parce

craindre de se trouver évincé par un second prêteur privilégié, mais ne semble avoir rien à redouter de l'action ultérieure des autres créanciers de droit commun du propriétaire sinistré.

que l'inscription prendra rang seulement à la date de la formalité, comme pour les hypothèques ordinaires.

Même solution pour les hypothèques légales des incapables et de la femme mariée. Ces dernières jouissent d'un double avantage : 1^o elles prennent naissance dans la loi même en même temps que la créance qu'elles garantissent ; 2^o elles sont occultes, c'est-à-dire dispensées d'inscription pendant un certain délai. Ce délai dure aussi longtemps que la cause de l'hypothèque légale : mariage, minorité, interdiction, et se prolonge pendant un an après la cessation de l'incapacité ou la dissolution du mariage.

Là, encore, l'inscription peut être prise après l'expiration du délai, mais elle ne prend plus rang qu'à sa date.

Voilà donc la première limite apportée dans l'intérêt des tiers aux droits des créanciers privilégiés : l'existence d'un délai, après l'expiration duquel les tiers n'ont plus à redouter l'exercice du droit hypothécaire privilégié.

La loi offre, dans certaines conditions, et à certains « tiers » seulement un autre procédé leur permettant de limiter les effets des hypothèques légales occultes : c'est la purge. Procédé qui consiste soit à mettre en demeure les titulaires connus d'hypothèques légales, de prendre inscription dans un certain délai, soit à organiser, à l'encontre des titulaires éventuels d'hypothèque légale, inconnus, la publicité de l'opération effectuée par le tiers avec mise en demeure adressée auxdits créanciers de se faire connaître et d'inscrire. C'est la procédure réservée aux acquéreurs d'immeubles et, dans certaines conditions spéciales, autorisée au profit du Crédit Foncier, simple prêteur de deniers.

Après la guerre de 1914, notre législation a connu trois sortes de privilèges du Trésor sur les immeubles, dont le plus important fut celui créé par la loi du 25 juin 1930 (art. 20) en vue d'assurer le recouvrement de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre (1). L'institution de ce privilège général

(1) Les deux autres privilèges furent celui garantissant les avances consenties par l'Etat aux sinistrés en représentation de la dépréciation pour vétusté (art. 5 de la loi du 17 avril 1919) et celui créé par la loi du 2 mai 1924 pour garantir la restitution, après révision, des indemnités abusivement perçues, lorsque celles-ci excédaient 500.000 francs. Le premier de ces privilèges ne semble pas avoir été soumis à une publicité particulière ; le second, au contraire, n'était efficace qu'à condition d'être inscrit dans un court délai.

pour sûreté de sommes parfois très importantes et sans aucune publicité, souleva de véhémentes protestations, car on ruinait ainsi le crédit du débiteur. Aussi des lois successives des 10 août 1922, 15 mai 1924 et 13 juillet 1925 en ont-elles réduit la portée, conciliant l'intérêt du Trésor et les nécessités de crédit.

La loi du 10 août 1922 a d'abord soumis le privilège du Trésor à l'inscription hypothécaire dans les trois mois de la promulgation de la loi pour les rôles antérieurement émis et dans les trois mois de la publication des rôles à émettre ultérieurement. En outre, le délai limite d'inscription était fixé au 31 mars 1925. A défaut d'inscription dans les trois mois, le privilège dégénérait en hypothèque prenant rang à la date de la formalité.

Mais cette publicité, après émission des rôles, ne donnait aux tiers aucune garantie quant à l'imposition ultérieure de la personne avec qui ils voulaient contracter. La même loi de 1922 a alors organisé, au profit des acquéreurs et prêteurs qui se proposaient de traiter amiablement avec le redevable éventuel, une procédure de purge préventive du privilège du Trésor.

Cette purge consistait, pour le vendeur ou l'emprunteur, et avant de réaliser l'opération projetée à mettre le Trésor en demeure d'apprécier s'il était ou non imposable, et, dans l'affirmative, de prendre inscription sur l'immeuble qui devait faire l'objet de la transaction dans le délai d'un mois. La mise en demeure s'effectuait par une simple notification au trésorier payeur général de la situation de l'immeuble.

Cette double solution donna, dans l'ensemble, satisfaction à tous les intérêts en présence. Voyons, s'il est possible, par ces procédés ou par tout autre moyen, d'assurer la protection des tiers.

205. — Comment assurer efficacement la protection des droits des tiers ?— Pour apercevoir une solution au problème qui nous intéresse, il faut d'abord examiner dans quelles hypothèses, susceptibles de se présenter en pratique, les tiers de bonne foi vont être lésés :

C'est d'abord le cas du sinistré qui emprunte, en vertu de la loi du 12 juillet et pour couvrir une partie des dépenses de réparation, une certaine somme, auprès d'un particulier ou d'une société quelconque, sans que cet emprunt soit constaté par aucun acte, sinon par la création d'un billet. Ce procédé peut être d'un usage assez fréquent, soit entre parents, soit entre personnes jouissant d'une confiance réciproque et désireuses d'éviter les frais, même réduits, de l'acte et de l'inscription.

C'est, ensuite, le cas du prêteur de fonds qui exige la rédaction d'un acte d'emprunt régulier, mais s'abstient de formaliser son inscription hypothécaire, soit pour les mêmes raisons que ci-dessus, soit par négligence, soit encore parce qu'il sait que la loi ne lui impose aucun délai et que sa garantie ne sera pas atteinte par une inscription prise très tardivement.

Dans l'une ou l'autre hypothèse, supposons qu'après la reconstruction de son immeuble l'emprunteur, ayant d'autres besoins d'argent, obtienne de nouveaux prêts, et confère, sous le régime du droit commun cette fois, des hypothèques conventionnelles ou encore qu'il subisse des condamnations emportant des hypothèques judiciaires, ou, enfin, qu'il greve l'immeuble reconstruit d'un droit réel quelconque. Les tiers qui traiteront avec lui, prêteurs ou créanciers, pourront, en vue de s'assurer de la situation de leur cocontractant, lever les états hypothécaires habituels : ceux-ci seront négatifs et ne révéleront aucun privilège.

Mais rien n'empêchera ensuite le prêteur originaire des fonds ayant servi à la reconstruction, au besoin parce qu'il jugera imprudente l'attitude de confiance qui a adoptée de régulariser sa situation en demandant d'abord la confection d'un acte de reconnaissance de dette régulier, si celui-ci n'avait pas été établi (1^{er} cas envisagé), et en formalisant ensuite l'inscription de son privilège immobilier dans les conditions prévues par la loi du 12 juillet.

Il ne lui restera plus qu'à se faire délivrer le certificat administratif prévu par l'article 3, § 5, de la loi, et son privilège primera toutes les charges et hypothèques consenties ultérieurement par son débiteur aux tiers de bonne foi. Il sera colloqué avant eux en cas de distribution par voie d'ordre.

Il est manifeste que les tiers dont s'agit, contrairement aux créanciers existant avant la destruction du gage, subiront un préjudice total, puisqu'ils n'auront nullement bénéficié de la reconstruction qu'ils auront même ignorée.

Et nous n'avons envisagé plus haut que l'hypothèse de contractants de bonne foi et d'un prêteur simplement négligent parce qu'il sait que sa garantie n'est pas subordonnée à une formalité rapidement accomplie. Ne peut-on craindre, en outre, la collusion du sinistré et du prêteur pour établir après coup une reconnaissance de prêts ou d'ouverture de crédits antérieurs ? Rien dans la loi ne semble indiquer qu'une pareille reconnaissance ne conférerait pas au créancier le privilège immobilier au même titre que si l'acte avait été établi avant la remise des fonds.

N'oublions pas, d'autre part, que la garantie des actes notariés n'est pas exigée par la loi.

Actuellement donc, les tiers qui traitent avec un propriétaire qui peut être un ex-sinistré n'ont aucun moyen décisif d'apprécier s'ils courent ou non le risque de se voir ultérieurement évincés par un prêteur privilégié. La pratique a recours à un procédé fragile et souvent illusoire : une simple déclaration du débiteur dans l'acte que l'immeuble objet du contrat n'a pas été sinistré et n'a fait l'objet d'aucune allocation de l'Etat au titre des lois de reconstruction. Mais si la déclaration est mensongère, elle servira uniquement à établir la mauvaise foi de l'emprunteur.

Que pourrait donner la solution de la purge ?

Le privilège pouvant être conféré à toute personne, le champ des bénéficiaires éventuels, à qui la mise en demeure devrait être faite, est illimité. La purge serait donc un procédé inefficace ; il n'en serait autrement que si certains établissements comme le Crédit Foncier de France, par exemple, recevaient le monopole des opérations de prêts spéciaux.

Si pareil monopole était institué et combiné avec la création d'un délai moyen d'un an par exemple à compter de la reconstruction définitive, délai après l'expiration duquel aucun privilège ne pourrait plus être constitué, les droits des tiers seraient suffisamment garantis. Il leur suffirait, avant de réaliser l'opération projetée et s'ils pensaient avoir à redouter l'effet du privilège, de se renseigner auprès de ces établissements si un dossier de demande de prêt privilégié est ou non à l'étude.

Dans l'état actuel des choses, le procédé de la purge ne semble pas pouvoir donner de bons résultats, ni être envisagé.

206. — Suggestions. Reste l'institution d'un délai de forclusion.

Quels devraient en être le point de départ et la durée ?

Le problème présente deux aspects successifs :

1^o Délai entre la reconstruction elle-même et le prêt ;

2^o Délai entre l'acte de prêt et l'inscription du privilège.

Le deuxième aspect de la question présente une solution simple et facile : rendre obligatoire la prise d'inscription dans un délai relativement court à compter du jour où l'acte de prêt a acquis date certaine : 15 jours ou un mois au plus. Ce délai expiré, l'inscription ne vaudrait plus que comme hypothèque conventionnelle ordinaire.

On pourrait, en outre, éviter toute incertitude quant à la date de l'acte en subordonnant l'existence du privilège à la rédaction

d'un acte notarié, lequel présente, à tous points de vue, infiniment plus de garantie que l'acte sous seings privés tant pour les tiers que pour le créancier, qui, d'ailleurs, l'exigera presque toujours en pratique (notamment le Sous-Comptoir et le Crédit Foncier).

La solution de la première question est, au contraire, très délicate. D'abord comment fixer le point de départ du délai ?

La notion de l'achèvement des travaux de réparation ou de reconstruction semble, mieux qu'aucune autre, susceptible de fournir le critérium recherché. Tant que l'immeuble présente les traces apparentes du sinistre dont il a été l'objet, les tiers seront suffisamment avertis du risque qu'ils courent ; d'ailleurs, si le propriétaire sinistré désire emprunter, il a un moyen très simple à la fois de se procurer des fonds (ou au moins une partie de ceux qui lui sont nécessaires) et, en même temps, de purger virtuellement son immeuble du risque du privilège pour l'avenir : c'est d'emprunter d'abord dans les conditions de la loi du 12 juillet 1941. Comme une seule inscription de privilège peut être prise en vertu de cette loi, la portée du privilège sera limitée. L'emprunteur pourra obtenir ensuite, sous le régime du droit commun, des prêts de deuxième rang hypothécaire parfaitement garantis étant donné les limites maxima des sommes avancées sous l'empire de la loi du 12 juillet. Aucun des intérêts en présence ne se trouve lésé.

C'est, au contraire, lorsque les travaux sont achevés que les tiers risquent de n'être pas prévenus ou d'être induits en erreur. C'est donc à cette époque qu'il importe essentiellement que le privilège soit rendu public.

Dans l'esprit des lois de reconstruction, les facilités d'emprunt ont, au même titre que les allocations directes de l'Etat, pour objet essentiel l'utilité publique. L'emprunt n'est privilégié qu'autant qu'il contribue à permettre au propriétaire de financer les dépenses de reconstruction.

La reconstruction une fois terminée, les causes qui légitimaient les prérogatives exceptionnelles de l'emprunt disparaissent, il devient alors possible de supprimer le caractère éminent du privilège.

Il importe, toutefois, de ménager à l'emprunteur un certain délai, afin que l'achèvement des travaux ne soit pas, dans certains cas, volontairement retardé par le désir du propriétaire emprunteur d'en terminer d'abord avec les formalités, parfois assez longues, de l'acte d'emprunt et de l'inscription au bureau des hypothèques.

Il est, d'autre part, non moins nécessaire de prémunir le pré-

teur de deniers du risque de perdre le bénéfice du privilège légal, parce que l'inscription n'aura été formalisée que très peu de temps après la terminaison des travaux, qu'on ne peut lui demander de surveiller au jour le jour.

Un délai d'un an, par exemple, à compter de l'achèvement de l'immeuble donnerait satisfaction aux intérêts en présence. L'inscription de privilège prise plus d'un an après l'achèvement ne vaudrait plus que comme hypothèque ordinaire et viendrait à sa date, le privilège « dégénérerait en hypothèque ».

Comment la date précise de l'achèvement serait-elle constatée ? Par un certificat délivré par le représentant local du commissaire à la reconstruction. Celui-ci a, en effet, pour mission de surveiller le cours des travaux, puisque l'allocation de l'Etat n'est versée qu'au fur et à mesure de l'exécution des travaux et le solde remis seulement après leur achèvement total.

Cette surveillance sera, d'ailleurs effective puisque la loi prévoit des sanctions en cas de retard injustifié dans l'exécution des travaux, sous forme de réduction des allocations primitivement fixées.

Il existera donc, pour chaque immeuble séparé ou reconstruit, une date officielle régulièrement constatée de l'achèvement des travaux et cette date fera courir le délai.

On peut objecter à ce système qu'il présente l'inconvénient d'établir des délais particuliers pour chaque immeuble, alors que l'institution d'un délai général commun, sinon à tous les immeubles sinistrés, du moins à un groupe d'entre eux (par exemple délai avec point de départ identique pour tous les immeubles compris dans le périmètre d'une association syndicale donnée) eût représenté une solution plus simple et plus élégante.

Cette méthode peut-elle être retenue ? Nous pensons que oui, en la conciliant avec le système préconisé plus haut, et en faisant intervenir la notion d'ouverture de la période de reconstruction. Voici sur quelles bases :

L'ouverture de la période de reconstruction (date précise et officielle) ferait courir un délai général de deux ans pendant lequel, en tout état de cause, et pour tous les immeubles visés par la décision d'ouverture, le privilège pourrait valablement être conféré et inscrit avec toutes les prérogatives légales. Pendant cette période de deux ans, qui, dans la majeure partie des cas, peut sembler suffisante pour que le plus grand nombre des immeubles sinistrés soient remis en état (à l'exception des villes où le pourcentage de destruction est très considérable, et qui sont relativement rares), les particuliers, prêteurs et emprun-

teurs n'auraient aucun certificat à solliciter. L'existence du privilège serait assurée.

Mais, après l'expiration de ce délai général, le privilège ne pourrait plus être valablement inscrit que dans la limite du délai individuel, d'un an, à compter de l'achèvement, tel qu'il a été défini plus haut.

Il n'y aurait donc pas adjonction de deux délais successifs, mais coexistence des délais, le second (celui individuel d'un an) n'ayant à produire son effet que si l'inscription de privilège n'avait pas été formalisée dans les deux ans du jour de l'ouverture de la période de reconstruction.

Prenons un exemple :

Pour une ville donnée, la période de reconstruction est ouverte le 1^{er} janvier 1943. Eh bien, jusqu'au 1^{er} janvier 1945 le privilège produirait son plein effet sans aucune restriction. Mais s'agirait-il, pour un prêteur, de prendre son inscription passé cette date, par exemple le 1^{er} juillet 1945 ou le 1^{er} octobre 1946, il ne pourrait le faire qu'en annexant à l'acte de prêt, soit un certificat du commissaire à la reconstruction, établissant que les travaux sont en cours, mais ne sont pas terminés, soit le certificat d'achèvement délivré par le commissaire dont il a été question plus haut.

Ce certificat serait visé dans les bordereaux déposés à la conservation. Et l'inscription ne serait formalisée qu'autant que ledit certificat indiquerait que les travaux n'ont été terminés que le 1^{er} juillet 1944 ou le 1^{er} octobre 1945, suivant le cas.

Ainsi, sembleraient conciliées, au mieux des intérêts en présence, l'utilité du privilège de la loi du 12 juillet 1941, la garantie des tiers contre les avantages exorbitants qu'il consacre et la sécurité du crédit hypothécaire.

En ce qui concerne maintenant les prêts de *réparation* faits, soit sous l'empire des lois des 5 août et 12 septembre 1940 (en très petit nombre), soit sous le régime des lois des 9 février et 12 juillet 1941, nous pensons que le régime actuel pourrait subsister jusqu'à l'ouverture de la période de reconstruction, puisqu'à cette époque les lois de reconstruction se substitueront au système tout provisoire de la réparation.

207. — Le recensement des immeubles. — Outre la solution basée sur les règles hypothécaires, qui vient d'être exposée, il existerait un système simple susceptible de donner aux tiers des renseignements utiles et qui permettrait d'atteindre le but visé. C'est la tenue, par les services du Commissariat à la reconstruction, de registres indiquant, par situation des immeu-

bles et par noms des propriétaires, les immeubles sinistrés par suite d'actes de guerre.

Un particulier quelconque, voulant acquérir sur un immeuble donné des droits réels, veut avoir la certitude qu'il ne se verra pas opposer le privilège de la loi du 12 juillet 1941. Il pourrait (avec, bien entendu, l'autorisation du propriétaire lui-même) obtenir du commissaire à la reconstruction un certificat lui faisant connaître si l'immeuble envisagé a ou non été l'objet d'un sinistre. Si le certificat est négatif, la sécurité est assurée.

Ce système serait analogue aux registres des faillites et liquidations judiciaires tenus aux greffes des tribunaux de commerce. Mais les certificats délivrés par les greffiers à tout requérant font foi et engagent la responsabilité du greffier. Un pareil système institué pour les dommages de guerre entraînerait à la fois l'établissement de listes rigoureusement exactes et la responsabilité pécuniaire de l'agent chargé de délivrer les certificats, et, parlant, celle de l'Etat. Nous ne pouvons apprécier si cette double condition peut être pratiquement réalisée, ni prévoir si les modestes suggestions qui précèdent pourront contribuer à donner une solution à l'importante question de la protection des droits des tiers.

V^e SECTION.

Les conventions financières passées entre l'Etat, le Crédit Foncier de France et le Sous-Comptoir des Entrepreneurs.

La loi de financement du 12 juillet 1941, nous l'avons vu, a été élaborée essentiellement en vue des opérations de prêt à consentir par les établissements de crédit avec lesquels l'Etat devait passer des conventions. L'Etat, à ce jour, n'a signé qu'une convention : celle du 13 novembre 1941 avec le Crédit Foncier de France et le Sous-Comptoir des entrepreneurs.

Nous traiterons, au cours de cette section : 1^o des raisons qui rendaient nécessaires les conventions passées par l'Etat ; 2^o des caractères essentiels des établissements avec lesquels l'Etat a conclu des accords ; 3^o de l'économie générale des mesures prévues par la convention du 13 novembre 1941 ; 4^o enfin, des garanties accordées par l'Etat au Crédit Foncier de France. Nous analyserons plus en détail, au cours de la section suivante,

les modalités du crédit ouvert par les établissements sus visés aux propriétaires sinistrés.

208. — Urgence et opportunité des arrangements financiers prévus par l'Etat. — Le prêt de reconstruction est destiné à suppléer à l'insuffisance de la participation financière de l'Etat. L'idée de permettre au propriétaire d'emprunter pour combler cette insuffisance venait naturellement à l'esprit. Mais les facilités juridiques accordées aux bénéficiaires des prêts ne pouvaient suffire à procurer les résultats recherchés. En effet, dans la période troublée de l'après-guerre, les capitalistes disposés à consentir des prêts seront peu nombreux, ils seront, de plus, sollicités de toutes parts, soit par l'Etat à la recherche de l'équilibre budgétaire, soit par les particuliers, industriels, commerçants, etc..., désireux de reconstituer leurs entreprises. Le crédit risque donc d'être rare, difficile à trouver par le propriétaire isolé, et fort onéreux.

Une première solution consistait à faire consentir par l'Etat lui-même, sous forme d'avance remboursable, le complément au montant de sa participation financière. C'est, en somme, le procédé qu'avait adopté la législation de 1919 pour la fraction d'indemnité représentant la dépréciation pour vétusté, en cas de remploi (*Supra* 1^{re} partie, III^e chapitre, n^o 32). C'est aussi ce qui se passe dans la présente législation en cas de réparation d'office par le commissaire à la reconstruction (*Supra* 3^e partie, 1^{er} chapitre, 2^e section).

Cette solution est défectueuse et ne peut être accueillie qu'à titre exceptionnel : l'Etat n'est pas fait pour distribuer lui-même le crédit. Ses organismes manquent de souplesse et de compétence.

Il existe, au contraire, des établissements dont la fonction est précisément de consentir des crédits aux propriétaires d'immeubles et qui présentent, pour l'accomplissement de cette tâche, les garanties que confèrent une longue expérience, des méthodes bien assises et un personnel expérimenté. Il était normal que l'Etat se tournât vers ces établissements pour servir d'intermédiaires entre les particuliers et lui-même et leur confiât la mission, soit de satisfaire au moyen de leurs propres capitaux aux demandes d'emprunts des propriétaires sinistrés, soit d'assurer la répartition des sommes que l'Etat mettrait à leur disposition. C'est à cette solution mixte que l'Etat s'est rangé et tel est l'objet notamment de la convention qu'il a passée le 13 novembre 1941 avec le Crédit Foncier de France et le Sous-Comptoir des entrepreneurs.

Avant de passer à l'étude de cette convention, nous dirons quelques mots des deux établissements sus visés :

209. — Le Crédit Foncier de France et le Sous-Comptoir des entrepreneurs. — A) *Le Crédit Foncier de France* est une société anonyme de forme particulière et semi publique. Le décret organique du 28 février 1852 a prévu la législation spéciale qui serait applicable en France à toutes les sociétés de crédit foncier. Mais une seule société de crédit foncier fonctionne en France, c'est le Crédit Foncier de France. Les privilèges dont il bénéficierait seraient accordés demain à une autre société qui se constituerait pour le même objet.

Son organisation et son fonctionnement se caractérisent par les règles suivantes :

La direction des affaires de la société est exercée par un Gouverneur assisté de deux Sous-Gouverneurs, tous nommés par le Président de la République. Les statuts de la société ont été approuvés par décret du 30 juillet 1852 ; toutes les modifications statutaires sont aussi soumises à approbation.

Le ministre des finances exerce sur sa gestion une surveillance et un contrôle étroits.

Ses opérations consistent principalement dans le prêt à long terme remboursable par annuités (1), c'est-à-dire par échéances d'un montant constant comprenant, en sus des intérêts, une fraction de capital d'autant plus importante que l'amortissement est plus avancé. Les prêts ne peuvent être consentis que sur première hypothèque et leur montant ne peut excéder la moitié de la valeur vénale de la propriété donnée en garantie.

Il bénéficie pour ses opérations à long terme du droit de purger les hypothèques légales connues et inconnues, et de certaines facilités d'exécution et de poursuites et peut recevoir le séquestre des immeubles hypothéqués.

Le décret du 6 juillet 1854 l'a autorisé, en outre, à consentir des prêts hypothécaires à court terme sans amortissement et les lois des 6 juillet 1860 et 26 février 1862 l'ont autorisé à prêter aux départements, aux communes, aux associations syndicales et aux établissements publics.

(1) Actuellement, la durée d'amortissement varie de 10 à 30 ans ; le taux d'intérêt des prêts fonciers est de 5,50 0/0.

Pour se procurer les fonds qui servent à ses opérations, le Crédit Foncier de France a le droit d'émettre des obligations ou lettres de gage, foncières et communales, lesquelles jouissent des mêmes prérogatives que les rentes sur l'Etat quant à l'emploi des deniers des incapables. Leur valeur ne peut dépasser le montant des prêts.

Le personnel du Crédit Foncier comprend, à Paris même, des services d'inspection, chargés de l'expertise des immeubles offerts en garantie par les emprunteurs ; des services juridiques chargés de l'examen des titres de propriété et des questions contentieuses ; enfin, des services comptables qui assurent à la fois les opérations financières propres aux prêts et des opérations de banque normales. Des agents détachés dans les préfectures et appelés directeurs départementaux représentent la société dans les départements et recueillent les demandes de prêts présentées par les emprunteurs.

B) *Le Sous-Comptoir des Entrepreneurs*, institué par les lois des 24 mars et 4 juillet 1848, est un organisme mixte, comprenant, d'une part, l'établissement de sous-comptoir, création de la loi, destiné à avaliser les effets souscrits à son ordre par les propriétaires constructeurs ; d'autre part, la société anonyme chargée de la gestion dudit établissement.

A l'encontre du Crédit Foncier, le Sous-Comptoir ne se procure pas lui-même, par émission d'obligations, les fonds qu'il distribue aux propriétaires. Il ouvre des crédits à ses clients, en représentation desquels ceux-ci souscrivent des effets, effets que le Sous-Comptoir fait escompter par un établissement financier. Depuis la loi du 19 mai 1860, c'est le Crédit Foncier de France qui approuve les crédits ouverts par le Sous-Comptoir des entrepreneurs et procure l'escompte des effets souscrits à l'ordre de ce dernier.

Les deux établissements collaborent d'ailleurs étroitement pour le financement des travaux de réparation ou de construction immobilière. Le Sous-Comptoir ouvre au constructeur un crédit qu'il réalise par versements échelonnés au fur et à mesure de l'exécution des travaux qui sont surveillés par ses architectes. Puis, si l'emprunteur ne dispose pas, à l'expiration du crédit, des fonds nécessaires au remboursement de la créance du Sous-Comptoir, le Crédit Foncier « consolide » l'ouverture de crédit, c'est-à-dire qu'il en rembourse le montant au Sous-Comptoir et qu'en contre-partie l'emprunteur s'engage à rem-

bourser le Crédit Foncier de France par annuités à long terme (1).

Nous indiquerons, enfin, que les inspecteurs du Crédit Foncier de France jouissent, en matière d'expertises immobilières, d'une autorité unanimement reconnue, et que la doctrine juridique de cet établissement, dans le domaine du droit hypothécaire, constitue, pour le notariat français comme pour la jurisprudence, une référence très appréciée. Il est courant de dire que le propriétaire qui a bénéficié d'un prêt du Crédit Foncier est assuré que son droit de propriété est incommutable.

Voilà, sommairement définis, les organismes, qualifiés entre tous, à qui l'Etat a confié la tâche de réaliser les prêts et ouvertures de crédit en vue de la reconstruction (2).

210. — L'économie générale de la convention Etat. — Crédit Foncier. — Sous-Comptoir. — A la suite des deux premières lois de financement des 12 septembre et 11 octobre 1940, l'Etat avait passé des conventions d'abord avec le Crédit Foncier seul, en vue de la réparation rapide (convention du 11 septembre, annexée à la loi du 12 septembre), puis avec le Crédit Foncier et le Sous-Comptoir des entrepreneurs en vue de la reconstruction proprement dite (convention du 31 octobre 1940, approuvée par la loi du 7 décembre 1940).

Ces deux conventions, dont la première seule avait reçu un commencement d'exécution très restreint (une centaine de prêts à peine ont été réalisés par le Crédit Foncier au titre de cette loi) ont été abrogées purement et simplement par l'article 8 de la loi du 12 juillet 1941, n° 3092, qui a prévu certaines dispositions transitoires devant régler le sort des prêts déjà réalisés.

Mais la même loi, par son article 9, autorisait le ministre des finances à conclure avec le Crédit Foncier de France, le Sous-Comptoir des entrepreneurs et la Caisse Nationale de crédit agricole, les arrangements financiers nécessaires à l'exécution de la loi. En vertu de cette autorisation, le ministre a passé, le 13 novembre 1941, avec le Crédit Foncier de France et

(1) Nous reviendrons, au cours de la sixième section, sur la technique de ces opérations.

(2) Nous croyons savoir, d'autre part, qu'en exécution de l'article 9 de la loi 3092, les Caisses de crédit agricole seront également appelées à bénéficier de conventions avec l'Etat.

le Sous-Comptoir des entrepreneurs, une convention reproduisant dans ses grandes lignes les conventions précédentes et s'appliquant à la fois à la réparation (rapide ou définitive) et à la reconstruction, mais contenant, toutefois, des modalités nouvelles. En voici, réduite à ses dispositions essentielles, la teneur :

211. — A) MONTANT DES PRÊTS. — Les statuts du Crédit Foncier ne lui permettent pas de consentir des prêts dont le montant excéderait la moitié de la valeur vénale de l'immeuble donné en garantie, cette valeur étant déterminée statutairement d'après la moyenne de la valeur intrinsèque du sol et des bâtiments et de la valeur calculée d'après le revenu de l'ensemble du gage. Pour la définition de ces termes et les procédés d'évaluation, nous renvoyons aux explications fournies au cours des développements de la première partie (*Supra* n° 26).

Comme les crédits ouverts par le Sous-Comptoir sont garantis par le Crédit Foncier qui doit les approuver et escompter les effets émis pour leur représentation, la même règle limite joue pour le Sous-Comptoir comme pour le Crédit Foncier de France.

La convention du 13 novembre 1941 ne déroge pas à cette règle et stipule, au contraire, que les sommes que le Crédit Foncier de France et le Sous-Comptoir des entrepreneurs sont habilités à prêter aux propriétaires sinistrés ne pourront dépasser la moitié de la valeur des immeubles qui seront affectés en garantie, cette valeur étant déterminée suivant les statuts du Crédit Foncier.

A cette limitation, qui s'applique en cas de réparation comme en matière de reconstruction, le commissariat à la reconstruction en ajoute une autre en matière de réparation (loi des 9 février-12 juillet, n° 3088) ; c'est celle de 50.500 francs, à laquelle, par une interprétation très contestable de l'article 1^{er}, § 2, de la loi n° 3092 (et, en tous les cas, contraire à la lettre même du texte), il fixe le maximum des prêts que le Crédit Foncier est autorisé à faire au titre de la réparation rapide (1).

Il faut remarquer que, par le jeu de ce maximum, les parti-

(1) Voir, sur cette question, ce que nous avons déjà dit *supra* première section, n° 190.

culiers n'obtiendront pas toujours un prêt leur permettant de couvrir la partie des dépenses de réparation ou de reconstruction restant à leur charge. On peut envisager, en effet, le cas suivant, qui se produira sans doute assez fréquemment en pratique :

Immeuble totalement détruit dont le coût normal de reconstruction (à l'état neuf) est de . . .	500.000 »
--	-----------

Participation de l'Etat 80 0/0, soit 400.000 francs réduite de 30 0/0 en raison des abattements pour vétusté ou insalubrité de l'ancien immeuble, et ramenée par conséquent à . . .	280.000 »
---	-----------

La loi n° 3092 permet au propriétaire de solliciter un prêt privilégié pour la différence entre ces deux sommes, soit . . .	220.000 »
---	-----------

Eh bien, pour que le Crédit Foncier puisse consentir le prêt demandé de 220.000 francs, il faut que la valeur vénale de l'immeuble, après reconstruction, atteigne le double du montant du prêt sollicité, soit 440.000 francs. Or, il est de règle constante qu'un immeuble neuf subit, dès son achèvement, une moins-value variable suivant l'époque, le genre de l'immeuble, l'état du marché, etc..., mais certaine, et ne présente plus après reconstruction qu'une valeur très nettement inférieure à son prix de revient. Cette règle, qui a toujours été vérifiée, a pris depuis quelques années un caractère beaucoup plus formel. Dans les circonstances actuelles, on peut affirmer que la valeur vénale de l'ensemble immobilier reconstruit, dans l'exemple nous avons choisi et malgré l'incorporation de la valeur du terrain, n'excédera pas 350.000 francs et peut-être 250.000 francs (1). Dans ces hypothèses, le Crédit Foncier ne pourra pas prêter plus de 175.000 francs ou de 125.000 francs.

Le même phénomène est susceptible de se produire en cas de réparation ou de reconstruction partielle. Et cela d'autant plus que les méthodes d'expertises du Crédit Foncier, basées sur l'éventualité d'une réalisation à une époque fort éloignée, de gages qui seront peut être dépréciés par défaut d'entretien ou toute autre cause imprévisible, sont nécessairement très pru-

(1) Sauf, bien entendu, si la valeur propre du terrain nu est exceptionnellement importante.

dentes, de sorte que les estimations atteindront rarement la valeur maxima actuelle.

Il résulte de cet ensemble de circonstances que le but souhaité par le législateur ne sera pas toujours atteint et que les propriétaires pourront se trouver très gênés pour couvrir le solde de la dépense.

La convention du 13 novembre aurait-elle pu parer à cet inconvénient ? Il ne pourrait être question de faire supporter par le Crédit Foncier un risque que ses statuts lui interdisent de courir et qui retomberait sur les actionnaires et obligataires de la société, c'est-à-dire sur des particuliers. La sécurité des opérations faites par le Crédit Foncier justifie seule la confiance que le public manifeste à l'égard de ses obligations et les prérogatives attachées à celles-ci pour l'emploi des fonds des incapables. Le seul moyen qui aurait pu permettre au Crédit Foncier de prêter l'intégralité des sommes excédant la participation financière de l'Etat, dans la limite du coût de reconstruction, eut été d'accorder à cet établissement la garantie de l'Etat pour les pertes qu'il pourrait éprouver de fait du dépassement de la limite statutaire des prêts de reconstruction. Cette garantie eut pu jouer dans le même ordre d'idées que celle octroyée, comme nous allons le voir tout à l'heure, en ce qui concerne les charges supplémentaires qui pourraient résulter, pour le Crédit Foncier, d'une augmentation du taux d'escompte pratiqué par la Banque de France et il ne semble pas que l'Etat eût couru de ce chef de gros risques financiers.

Quoiqu'il en soit, rien de tel n'a été prévu et on ne peut que le déplorer, car, dans certains cas, les propriétaires vont se trouver réduits à rechercher dans les conditions du droit commun les crédits complémentaires nécessaires à l'achèvement de leurs travaux (crédits qui ne pourront venir qu'en 2^e rang hypothécaire, derrière le privilège de la loi n° 3092, à moins qu'ils puissent hypothéquer d'autres immeubles).

212. — B) MODALITÉS DES PRÊTS. — Le taux d'intérêt, la durée des prêts et leurs modalités de remboursement seront étudiés en détail, soit à propos du financement de l'opération (numéro ci-après), soit au cours de la section suivante qui traitera aussi de la technique de réalisation et des clauses accessoires des contrats. Bornons-nous à indiquer, pour l'instant, que la convention est strictement conforme aux dispositions de la loi n° 3092, que nous avons analysées dans notre première section.

213. — C) LE FINANCEMENT DE L'OPÉRATION. — Le Sous-Comptoir des entrepreneurs, nous l'avons vu, ne dispose pas de capitaux personnels : il se contente d'avaliser les effets que les emprunteurs constructeurs souscrivent à son ordre en représentation des crédits qu'il leur ouvre. Il se borne donc à donner une garantie. C'est le Crédit Foncier de France qui escompte les effets, et, par conséquent, finance effectivement les opérations du Sous-Comptoir.

Tant pour pratiquer l'escompte des ouvertures de crédit du Sous-Comptoir que pour réaliser les prêts qu'il consent directement, le Crédit Foncier de France a donc besoin de se procurer des fonds.

Il peut, bien entendu, faire usage, à cet effet, de ses capitaux propres dans la mesure de ses disponibilités, c'est croyons-nous, ce qui s'est passé pour les prêts réalisés en très petit nombre jusqu'à ce jour. Mais, lorsque la reconstruction passera de la période léthargique qu'elle connaît actuellement au stade de réalisation sur une grande échelle, c'est-à-dire lorsque les travaux étant devenus possibles, après la cessation des hostilités, la période de reconstruction sera largement ouverte, les ressources personnelles du Crédit Foncier seront insuffisantes pour faire face à l'afflux de demandes qui est à prévoir et il lui faudra se procurer des capitaux par des moyens exceptionnels.

A cet effet, la convention du 13 novembre prévoit deux solutions : la première, applicable pendant la durée du prêt ou de l'ouverture de crédit à court terme de trois ans. La deuxième, entrant en vigueur lors de la consolidation des opérations à court terme en prêts amortissables de longue durée :

1^o *L'opération à court terme.* — Le financement par le Crédit Foncier de l'opération à court terme est excessivement simple : « les prêts ou ouvertures de crédit », stipule l'article 3 de la convention, « seront représentés par des effets susceptibles d'être escomptés ou réescomptés par la Banque de France » (1).

(1) La stipulation de réescompte vise les billets souscrits à l'ordre du Sous-Comptoir, puisque nous avons vu que ces billets seront d'abord escomptés par le Crédit Foncier avant d'être présentés par ce dernier établissement au réescompte de la Banque de France.

Ainsi, le Crédit Foncier va-t-il jouer, dans cette première phase de l'opération de financement, un rôle purement distributeur et de caution. C'est la Banque de France qui sera appelée à fournir les fonds.

Distributeur de crédit, en premier lieu, avons-nous dit, parce que c'est le Crédit Foncier, seul, qui est juge du montant du prêt à consentir, qui négocie le contrat, apprécie la garantie offerte, la capacité de l'emprunteur, verse les fonds sous sa responsabilité et assure l'exécution des obligations prises par l'emprunteur.

Caution, en second lieu, parce qu'en cas de non-paiement des intérêts ou du capital par l'emprunteur, le Crédit Foncier reste tenu personnellement de la dette qu'il a contractée vis-à-vis de la Banque de France. Entre l'obligation de l'emprunteur et la dette du Crédit Foncier, il y a en quelque sorte novation. C'est le Crédit Foncier qui devra rembourser l'effet à la Banque lors de son exigibilité, ou, en cas de refus par celle-ci, de renouveler l'escompte (1), et c'est lui qui se chargera, à ses risques et périls, du recouvrement contre le propriétaire débiteur.

C'est pour le couvrir des frais qu'il engage lors de la passation du contrat et au cours de son exécution, et des risques qu'il assume en cas de défaut de paiement par l'emprunteur, que le Crédit Foncier conserve, à titre de commission, la différence de 0,75 0/0 qui existe entre le taux du prêt spécial et le taux d'escompte de la Banque de France.

C'est pour cette raison, que la convention du 13 novembre, conformément aux dispositions de la loi n° 3092 (art. 2), stipule que « le taux de l'intérêt des prêts sera égal au taux d'escompte de la Banque de France en vigueur au moment où sera « consenti le prêt ou l'ouverture de crédit, augmenté de 0,75 « 0/0 ».

2° *La consolidation par le prêt à long terme.* — Si les prêts à court terme (3 ans) ou les ouvertures de crédit ne sont pas remboursés à leur échéance, l'article 5 de la convention prévoit qu'ils seront consolidés au moyen de prêts à long terme consentis par le Crédit Foncier de France, et amortissables en 27

(1) Le cas est prévu par la convention, voir ci-après n° 214, § 1^{er}.

ans au plus, dans les conditions générales fixées par les statuts et la législation spéciale de cet établissement.

Notons immédiatement que le Sous-Comptoir disparaît définitivement au cours de cette opération, et que la Banque de France cesse d'intervenir pour en financer l'exécution.

Pour la réalisation du prêt à long terme, le Crédit Foncier agit comme établissement autonome « dans les conditions générales fixées par ses statuts ». Il est alors normal qu'il finance l'opération, suivant le procédé qui lui est habituel, c'est-à-dire en émettant dans le public des emprunts qui lui procureront des fonds. C'est la solution à laquelle s'est arrêtée la convention du 13 novembre, aux termes de son article 8 dont nous reproduisons la teneur, parce qu'elle exprime très clairement le mécanisme financier de l'opération :

« Art. 8. — Pour permettre les opérations de consolidation « des prêts à court terme ou des ouvertures de crédit venant à « expiration, le Crédit Foncier de France pourra créer et négocier des obligations ou lettres de gage spéciales.

« Ces obligations ou lettres de gage n'entreront pas en compte « dans le calcul de la proportion devant exister entre le capital « social du Crédit Foncier et le montant des obligations en circulation par dérogation aux statuts de cet établissement et à « l'article 1^{er} de la loi du 18 avril 1922.

« L'amortissement de ces obligations ou lettres de gage aura « lieu, soit par voie de rachat en Bourse ou à la caisse de la « société sans que le prix de rachat puisse être supérieur au « pair, compte tenu de la portion courue du coupon, soit par « remboursement au pair au moyen de tirages au sort ».

Mais une question se présente immédiatement à l'esprit : nul ne peut prévoir quel sera, dans un laps de temps qui ne sera pas inférieur à trois années, la situation du marché français des obligations, ni dans quelles conditions et à quel taux, les emprunts qu'émettra le Crédit Foncier auront des chances d'être couverts et absorbés par le public. Le taux des emprunts d'Etat, qui est actuellement fort bas, tant à cause de la politique de baisse du loyer de l'argent que suit le Gouvernement, qu'en raison des circonstances économiques présentes, risque d'être nettement plus élevé dans les années qui suivront la guerre. Or, la loi du 12 juillet 1941, n° 3092 (art. 2), a prévu que l'amortissement des prêts à long terme se ferait par annuités calculées sur la base d'un taux d'intérêt qui, frais et charges compris, ne devrait pas excéder 4,50 0/0 l'an.

Le Crédit Foncier sera-t-il contraint de prêter à ce taux quel que soit l'intérêt que lui-même devra servir à ses obligataires ?

La convention du 13 novembre, se conformant à la loi, répond affirmativement dans les termes suivants (art. 5, § 2, *in fine*) :

« Le taux de l'intérêt de ces prêts aura pour base le taux de « revient des obligations ou lettres de gage dont la création est « autorisée par l'article 8 ci-après et qui seront en émission au « moment de la fixation du taux de l'intérêt du prêt ; il ne « pourra, toutefois, dépasser 4,50 0/0 l'an, frais et charges « compris ».

Ainsi donc, le taux d'intérêt qui servira de base au calcul de l'amortissement des prêts spéciaux pourra être inférieur à 4,50 0/0 si le prix de revient des obligations émises par le Crédit Foncier est inférieur à ce taux, il ne pourra dépasser 4,50 0/0 si le prix de revient desdites obligations est supérieur.

On en conclut immédiatement que, dans cette dernière hypothèse, l'opération de prêt à long terme risque d'entraîner le Crédit Foncier à des pertes très lourdes. Solution qui pouvait d'autant moins être retenue que, dans les hypothèses les plus favorables, les opérations de prêts aux sinistrés ne peuvent procurer de gros bénéfices à notre grand établissement de crédit immobilier. Le rôle de l'Etat n'est pas d'imposer à certains particuliers ou organismes des charges exceptionnelles sans contre-partie. Il était donc nécessaire que l'Etat assume la charge des pertes éventuelles résultant, pour la société prêteuse, de cette limitation du taux d'intérêt. C'est ce que prévoit la convention du 13 novembre, ainsi que nous allons le voir en étudiant les garanties données par l'Etat au Crédit Foncier.

214. — Les garanties données par l'Etat au Crédit Foncier. —

Les risques particuliers que le Crédit Foncier est appelé à courir, du fait de la loi, au cours des opérations de financement des prêts dont nous venons d'examiner le mécanisme, sont de divers ordres :

1^o *Pendant la durée du prêt à court terme* : le taux d'escompte de la Banque de France peut subir des variations entre l'époque de souscription du contrat et l'expiration du prêt à court terme. Si ce taux s'élève, le Crédit Foncier en subira les conséquences au même titre que tous les autres clients de la Banque et devra payer, lors du renouvellement trimestriel des billets, un intérêt d'escompte supérieur à celui qu'il avait prévu. Or, il continuera à ne recevoir du propriétaire sinistré que l'intérêt fixé au contrat, et qui a été basé sur le taux d'escompte en

vigueur lors de la signature de l'acte de prêt. Premier risque, donc : perte d'intérêts.

D'autre part, l'Etat n'a pas imposé à la Banque de France l'obligation formelle d'admettre, en toutes circonstances à l'escompte ou au réescompte, les effets souscrits par les emprunteurs à l'ordre du Crédit Foncier ou du Sous-Comptoir des entrepreneurs en représentation des prêts et ouvertures de crédit.

Il faut donc envisager le cas où, pour une cause quelconque (qui peut provenir des modifications imprévues de la situation économique ou monétaire), la Banque se verrait amenée à refuser l'escompte des billets présentés par le Crédit Foncier. Deuxième risque : comment le Crédit Foncier fera-t-il face à cette privation inattendue de crédits ?

A ces deux difficultés, la convention du 13 novembre donne une solution analogue, qui était déjà incluse dans les deux premières conventions, aujourd'hui caduques, des 11-12 septembre et 31 octobre-7 décembre 1940 : le risque est couvert par l'Etat.

Cette double garantie résulte expressément des deux premiers alinéas de l'article 9 de la convention du 13 novembre qui sont ainsi conçus :

« Art. 9. — L'Etat remboursera au Crédit Foncier ou au « Sous-Comptoir des entrepreneurs les charges supplémentaires « qui pourraient résulter pour eux de la variation du taux de « l'escompte de la Banque de France au cours des trois années « prévues pour la durée des prêts à court terme ou des ouvertures de crédit.

« Il s'engage à fournir au Crédit Foncier, au taux d'escompte « de la Banque de France, et pour la durée restant à courir « sur ces prêts à court terme ou ouvertures de crédit, les sommes « qui seraient nécessaires pour retirer de la Banque de France « les effets escomptés si la Banque cessait de les admettre à « l'escompte avant l'expiration desdits contrats ».

2° *Au cours de l'opération à long terme* : rappelons que le prêt à long terme doit être financé exclusivement par le Crédit Foncier au moyen des obligations ou lettres de gage spéciales que ce dernier est autorisé à créer et à négocier (cf. *supra* le n° précédent). Nous avons vu que le risque couru par le Crédit Foncier était d'être contraint, par la situation du marché de l'argent, de servir à ses obligataires un intérêt supérieur à ce-

lui qu'il recevrait lui-même de ses débiteurs. Une autre difficulté peut encore être envisagée : l'impossibilité pure et simple tenant à des circonstances actuellement imprévisibles où se trouverait placé le Crédit Foncier d'émettre des obligations pour un montant suffisant.

Or, l'Etat tenait essentiellement à ce que les propriétaires sinistrés aient, en tout état de cause, la faculté de rembourser le montant de leurs emprunts au moyen d'annuités à long terme (l'amortissement peut être alors effectué uniquement sur les revenus de l'immeuble, sans porter atteinte au capital).

Il voulait, en outre, que ces derniers connaissent exactement, dès la signature du prêt à court terme, le montant des engagements qu'ils devraient acquitter pour le remboursement par annuités, ce qui rendait indispensable la fixation, dès l'origine, d'un taux d'intérêt définitif et invariable (1).

La solution que donne à ces deux questions l'article 9, paragraphes 3 et 4 de la convention, est analogue à celle précédemment examinée : l'Etat s'engage à faciliter les opérations de trésorerie du Crédit Foncier et le couvre, en outre, des pertes d'intérêts éventuelles, en lui assurant une marge bénéficiaire de 0,60 0/0 à titre de rémunération de ses frais. Voici dans quelles conditions (§ 3 et 4 de l'art. 9) : « dans le cas où, pour « réaliser les opérations de consolidation prévues à l'article 5, « le Crédit Foncier de France n'aurait pas la possibilité d'émettre des obligations ou lettres de gage pour un montant correspondant, les fonds seraient mis à sa disposition par l'Etat « pour toute la durée des prêts à un taux d'intérêt qui ne pourrait excéder 3,90 0/0 l'an. L'intérêt des prêts de consolidation « serait égal au taux d'intérêt de ces avances, majoré de la « commission de 0,60 0/0 prévue par les statuts du Crédit Foncier.

« Si le taux de revient d'une émission d'obligations ou lettres « de gage destinée aux opérations de consolidation était supérieur à 3,90 0/0 l'Etat devrait tenir compte au Crédit Foncier « de la différence entre ce taux de revient et le taux de 3,90 0/0

(1) Ce sont, croyons-nous, les difficultés qu'ont soulevées la solution à apporter à cette dernière question et la mise au point des garanties qu'il importait d'assurer au Crédit Foncier qui retardèrent la parution de la convention du 13 novembre, alors que les précédentes conventions passées par l'Etat avaient cessé d'être applicables dès la publication de la loi 3092 du 12 juillet 1941.

« de manière que, compte tenu de la commission de 0,60 0/0
« revenant audit établissement, le taux des prêts de consolida-
« tion n'excède pas la limite de 4,50 0/0 ».

3^o *Risques de destructions nouvelles et autres* : enfin, toute opération de prêt sur immeubles présente, à l'heure actuelle, des aléas importants pour le prêteur qui peut se voir privé à tout instant de son gage par suite de nouvelles destructions de guerre. Comme les prêts sont, théoriquement du moins, appelés à fonctionner immédiatement, l'extension du crédit ouvert par le Crédit Foncier à la propriété immobilière française pouvait l'entraîner à des pertes importantes.

Aussi l'Etat (dernier paragraphe de l'art. 9) accepte-t-il de garantir le Crédit Foncier et le Sous-Comptoir des entrepreneurs contre les pertes de créances totales ou partielles qui résulteraient de nouvelles destructions d'immeubles par suite de faits de guerre.

Il accorde, en outre, la même garantie pour les pertes de créances qui pourraient avoir pour cause, soit des décisions des autorités étrangères d'occupation, soit des conventions diplomatiques.

VI^e SECTION.

La réalisation technique des prêts du Crédit Foncier et des ouvertures de crédit du Sous-Comptoir des entrepreneurs.

Nous examinerons successivement : *a*) la procédure des demandes de prêts et leur examen ; *b*) les différents choix qui s'offrent à l'emprunteur ; *c*) la forme et les modalités accessoires du contrat ; *d*) les formalités hypothécaires et le versement des fonds ; *e*) les affectations hypothécaires complémentaires ; *f*) enfin, la technique de l'opération de consolidation par le Crédit Foncier des ouvertures de crédit consenties par le Sous-Comptoir.

215. — A) La procédure des demandes de prêt et leur examen.

— La loi de reconstruction n^o 3087 ne vise que les immeubles d'habitation et assimilés. L'opération de prêt accessoire à cette loi rentre donc, en règle générale, dans le domaine des prêts hypothécaires faits par le Crédit Foncier. Il n'en est pas de même pour la loi n^o 3088 relative à la réparation rapide, qui

ne fait, au contraire, aucune distinction entre les immeubles d'après leur nature et leur usage. Cette dernière loi, s'applique, nous l'avons vu, aussi bien aux immeubles à usage industriel et commercial qu'aux bâtiments d'habitation ou agricoles.

Pour l'exécution de la convention passée entre l'Etat et le Crédit Foncier, le caractère général de la loi n° 3088 ne saurait étendre le champ d'activité du Crédit Foncier, qui, dans la pratique, n'accepte pas pour gages les immeubles industriels. Les restrictions apportées par ses statuts pour la prise en considération de tels gages rendraient, d'ailleurs, sans efficacité son intervention. Pour cette catégorie d'immeubles, les demandes de prêts spéciaux doivent donc être adressées au Crédit National qui est habilité à consentir des prêts de réparation sur les immeubles industriels (1).

Comme, d'autre part, aucune des lois nos 3087 et 3088 ne concerne la réparation ou la reconstruction des immeubles appartenant à des collectivités publiques, le Crédit Foncier ne peut pas davantage, dans l'état actuel de la législation, consentir des prêts spéciaux à ces collectivités.

Sous le bénéfice de ces réserves, les demandes d'avances à taux réduit peuvent être présentées par tout propriétaire sinistré justifiant qu'il a obtenu une participation de l'Etat au titre des lois nos 3087 et 3088 (ou des lois antérieures ayant le même objet).

Ces demandes d'avances, quelle que soit la forme sous laquelle elles doivent être réalisées (prêts directs par le Crédit Foncier ou ouvertures de crédit par le Sous-Comptoir des entrepreneurs) doivent être adressées aux services du Crédit Foncier de France, c'est-à-dire au siège central pour la Seine et aux directeurs départementaux du Crédit Foncier en province. Tous les dossiers indistinctement doivent, en effet, être centralisés au siège du Crédit Foncier pour y être instruits dans les conditions habituelles pratiquées par cet établissement.

Cette instruction comporte, en premier lieu, le contrôle du montant du prêt (qui ne peut, rappelons-le, excéder la différence entre le chiffre retenu par le commissariat à la recons-

(1) Voir les dispositions des articles 18 et 20 de la loi du 28 octobre 1942 prévoyant des prêts à consentir, dans des conditions analogues à celles que nous examinons, par le Crédit National aux entreprises industrielles, commerciales et artisanales.

truction pour fixer la participation de l'Etat et le chiffre de la subvention allouée), puis l'expertise du gage sur lequel portera le privilège, par un inspecteur du Crédit Foncier qui déterminera la valeur vénale (le montant du prêt ne pouvant excéder la moitié de cette valeur, *supra* n° 211).

Le dossier sera ensuite soumis au conseil d'administration du Crédit Foncier, et, le cas échéant, au Sous-Comptoir des entrepreneurs, pour la fixation définitive du montant du prêt et des conditions des avances à consentir.

Après acceptation par les intéressés des offres qui leur auront été notifiées, il est procédé, par les services juridiques du Crédit Foncier, à l'examen succinct du droit de propriété et à la rédaction des formules d'actes qui seront adressées au notaire des emprunteurs pour la passation du contrat et l'accomplissement des formalités hypothécaires.

Il est donc à remarquer que le Sous-Comptoir, même pour les ouvertures de crédit qu'il doit réaliser, ne concourt pas à l'examen de la demande d'avances. Il est seulement appelé à donner son accord sur les propositions qui lui sont transmises par le Crédit Foncier. Son rôle administratif consistera, dès la passation de l'acte d'ouverture de crédit, à faire surveiller l'état d'avancement des travaux par ses architectes qualifiés et à octroyer, en conséquence, les avances, par versements échelonnés, au fur et à mesure de l'exécution desdits travaux.

Le dossier à constituer par les emprunteurs, lors de la demande de prêt, comprend, outre les titres de propriété :

a) Une formule de demande signée par l'emprunteur, établie sur des imprimés fournis par le Crédit Foncier, précisant notamment le choix de la modalité retenue par lui (ouverture de crédit, prêt à court terme - modalité A ou prêt amortissable dès l'origine - modalité B) (1) ;

b) La décision d'attribution définitive de la subvention de l'Etat ;

c) Les plans, devis, mémoires et autres documents fournis précédemment aux services du commissariat ;

d) Une attestation raciale signée par les emprunteurs ;

(1) Pour les caractéristiques distinctives des modalités A ou B, voir les explications au n° ci-après.

e) Un certificat administratif constatant que les travaux ont été entrepris, et à la production duquel sera subordonnée la remise des fonds, conformément au dernier alinéa de l'article 3 de la loi n° 3092.

Chaque demande de prêt donne lieu à un versement forfaitaire réduit, représentant une contribution partielle aux différents frais d'expertise, de visite, d'examen des titres de propriété et autres qu'entraînera la réalisation de l'opération.

A ces frais s'ajoutent, en cas d'ouverture de crédit par le Sous-Comptoir, ceux de surveillance et de contrôle des travaux par les architectes de cet établissement. Ces frais sont d'ailleurs, pour les opérations résultant de la loi n° 3092, réduits au strict minimum.

216. B) Les différents choix offerts à l'emprunteur. — Les propriétaires sinistrés ont d'abord la faculté d'obtenir soit un prêt direct par le Crédit Foncier, soit une ouverture de crédit par le Sous-Comptoir des entrepreneurs.

Les avantages assurés aux bénéficiaires et les formalités à accomplir par eux sont, nous l'avons vu, les mêmes dans les deux cas. Au cas où l'emprunteur a choisi la forme du prêt direct par le Crédit Foncier et obtenu à cet effet l'accord de cet établissement (1), il a le choix entre deux modalités d'amortissement. Nous allons examiner successivement chacune de ces hypothèses.

1° Sous forme d'*ouvertures de crédit par le Sous-Comptoir*, les avances consenties sur les immeubles à réparer ou reconstruire, ou en cours de reconstruction donneront lieu à des versements échelonnés au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Cette forme sera obligatoirement imposée à l'emprunteur toutes les fois que l'immeuble considéré ne sera pas au moins hors d'eau », c'est-à-dire terminé, — quant au gros œuvre, — et recouvert de sa toiture, au moment de la demande de prêt. Il n'appartient pas, en effet, au Crédit Foncier de suivre et de contrôler la reconstruction des bâtiments, ce qui est, au con-

(1) Nous allons voir, en effet, que la forme du prêt direct n'est pas toujours immédiatement réalisable et qu'il peut être amené à adopter obligatoirement la forme de l'ouverture de crédit.

traire, l'objet et la fonction du Sous-Comptoir des entrepreneurs.

Le taux d'intérêts (taux d'escompte de la Banque de France majoré de 0,75 0/0), la durée (3 ans au plus), la représentation par des effets escomptables, et la faculté de remboursement anticipé de ces ouvertures de crédit seront exactement les mêmes que pour les prêts à court terme du Crédit Foncier.

Les contrats d'ouverture de crédit prévoiront, conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi n° 3092, et à l'article 5, § 1^{er}, de la convention du 13 novembre, que si le montant de l'avance n'est pas remboursé à son échéance, celle-ci sera consolidée sous la forme d'un prêt à long terme consenti par le Crédit Foncier et amortissable en 27 ans au plus.

Nous reviendrons ci-après (n° F) sur la technique de cette opération de consolidation qui présente actuellement des difficultés qu'il n'appartient qu'au législateur de résoudre très simplement.

2° La forme de *prêt direct par le Crédit Foncier* conviendra, au contraire, aux avances consenties sur des immeubles sinistrés qui seront au moins « hors d'eau » ou dont les travaux de réparation ou de reconstruction seront achevés ou sur le point de l'être.

Dans cette hypothèse, la loi n° 3092 et la convention du 13 novembre donnent la faculté aux sinistrés d'user de l'une des modalités ci-après :

A) *Première modalité*, dite du type A. — Le sinistré obtient, dès l'origine un prêt à court terme, qui doit fonctionner pendant 3 ans, et en même temps un prêt amortissable en 27 ans au plus, qui commencera automatiquement à courir dès l'expiration de la durée du prêt à court terme.

Les deux opérations : prêt à court terme sans amortissement (intérêt égal au taux des avances de la Banque, majoré de 0,75 0/0) et prêt à long terme de 10 à 27 ans amortissable par annuités constantes (taux d'intérêt 4,50 0/0 au maximum) sont prévues au contrat, mais ne se réaliseront que l'une après l'autre. Si le sinistré est en mesure de rembourser sa dette à l'expiration du prêt à court terme, la deuxième stipulation du prêt amortissable sera purement et simplement caduque. Si ce remboursement total le gêne, il réclamera le bénéfice de la consolidation intégrale prévue au contrat.

B) *Deuxième modalité*, dite du type B. — Cette modalité

n'est stipulée qu'à la demande expresse des emprunteurs. Elle est complexe dans son application et ne semble pas appelée à recevoir de nombreuses demandes. Elle consiste à répartir l'amortissement du prêt sur la durée cumulée de l'opération à court terme et du prêt à long terme (1).

A cet effet, le contrat passé dès l'origine stipulera, pour les trois premières années, le paiement d'annuités calculées sur la double base d'un taux d'intérêt de 4,50 0/0 l'an, et d'une durée égale au temps cumulé du prêt à court terme et du prêt à long terme.

Mais comme le taux d'intérêt servant de base au calcul de ladite annuité, sera de 4,50 0/0 alors que l'emprunteur doit, pendant les trois premières années, bénéficier du taux réduit des avances de la Banque de France (lequel n'est dans ce cas majoré que de 0,60 0/0 au lieu de 0,75 0/0), le contrat prévoit qu'il sera tenu compte audit emprunteur de la différence entre ce taux de 4,50 0/0 et celui qu'il doit effectivement verser (actuellement $1,75 + 0,60$, soit 2,35 0/0). Ces différences d'intérêts sont portées à un compte spécial où elles sont capitalisées au même taux (2,35 0/0), et elles sont imputées, à l'expiration des trois années, sur le capital du prêt à court terme. La somme restant due alors par l'emprunteur, compte tenu de cette imputation et des amortissements effectués, est stipulée à nouveau amortissable, mais cette fois seulement sur la durée restant à courir (27 ans au maximum). Le moins qu'on puisse dire du système échafaudé par le législateur est qu'il manque de clarté (2). Bien peu nombreux seront les sinistrés, et même les praticiens habiles à se reconnaître dans cet ensemble touffu de stipulations dont la nécessité n'apparaissait pas. On semble avoir oublié que

(1) Remarquons que l'application de cette méthode d'amortissement dès l'origine est aussi envisagée par la loi à l'égard des ouvertures de crédit du Sous-Comptoir. Mais comme les versements seront répartis dans le temps et se feront à des dates quelconques, les calculs d'amortissement, pendant la durée de l'ouverture de crédit au Sous-Comptoir, exigeront une gymnastique comptable aburissante dont nous ne pouvons donner ici une image même résumée. Mieux vaut penser, au risque de peiner les spécialistes de l'actuariat, que ce procédé restera à l'état de pure théorie.

(2) Le système se complique encore du fait que, pendant les trois premières années, le sinistré paie d'avance, tous les six mois, l'intérêt au taux réduit (2,35 0/0) alors que l'annuité d'amortissement, comprenant l'intérêt au taux de 4,50 0/0 est aussi payable semestriellement, mais à terme échu.

simplicité et clarté sont deux qualités essentielles des contrats et, en outre, fort appréciées par l'esprit français.

Nous n'insisterons pas davantage sur ces deux modalités. La première, outre la facilité de compréhension qu'elle présente pour le sinistré, lui permet de n'avoir pas à supporter la charge de l'amortissement et d'un supplément d'intérêt pendant la durée des travaux, c'est-à-dire au moment où il a besoin de ses ressources pour payer les entrepreneurs et alors qu'il ne perçoit pas de revenu quand il s'agit d'un immeuble de rapport. Cette première solution semble devoir très généralement être préférée par le sinistré.

217. - C) La forme et les modalités accessoires du contrat de prêt. — La forme des contrats d'ouverture de crédit par le Sous-Comptoir des entrepreneurs ne semble pas avoir encore été définitivement arrêtée, et nous ne croyons pas que ces opérations aient fonctionné à l'heure actuelle à la fois, pour une raison toute matérielle : l'arrêt total des constructions en France, et pour une raison juridique sur laquelle nous reviendrons : la difficulté au point de vue de l'inscription du privilège, de réaliser l'opération de consolidation par le Crédit Foncier. Nous n'insisterons donc pas sur la forme de ces contrats, non plus que sur leurs modalités accessoires, lesquelles ne sauraient d'ailleurs s'écarter de celles prévues pour les prêts directs du Crédit Foncier.

Les stipulations et la forme des prêts consentis par le Crédit Foncier sont, au contraire, arrêtées et ont déjà reçu certaines applications (1). En voici les caractéristiques essentielles :

Quelle que soit la modalité choisie (type A ou B), le contrat de prêt ne comporte qu'un seul acte et l'opération se réalise en une seule fois. Cette méthode déroge aux pratiques du Crédit Foncier qui, pour ses opérations courantes, exige l'établissement de deux actes : un contrat conditionnel, en vertu duquel inscription est prise au bureau des hypothèques et un acte de réalisation qui constate la remise des fonds après vérification de la situation hypothécaire des emprunteurs.

Dans le cas des prêts de reconstruction pareille précaution

(1) Le Crédit Foncier n'a, jusqu'à ce jour, réalisé que des prêts de réparation (quelques centaines), mais aucun prêt de reconstruction.

n'a pas paru indispensable en raison tant du caractère exceptionnel du privilège (qui limite à une vérification très simplifiée la situation hypothécaire de l'immeuble) que de l'urgence présentée par les opérations envisagées.

L'acte sera toujours établi devant notaire et devra être signé par tous les propriétaires (ou leurs représentants), même les usufruitiers.

Malgré le caractère spécial des prêts, il n'a pas été dérogé à leur profit aux dispositions de la loi du 16 novembre 1940 exigeant, pour toute mutation de droit réel immobilier, une autorisation préfectorale préalable. Cette autorisation doit donc être demandée et obtenue avant la passation de l'acte (1).

L'acte constate la souscription par l'emprunteur, en représentation du montant du prêt, d'un billet à trois mois dont l'échéance sera reportée de trois mois en trois mois jusqu'à l'expiration des trois ans par simple mention sur le titre.

Les intérêts sont payables annuellement et d'avance.

Puis vient la convention à long terme qui ne doit entrer en vigueur que si l'emprunteur n'a pas remboursé à l'expiration des trois premières années. Les annuités (comprenant l'intérêt au taux maximum de 4,50 0/0) sont déterminées exactement et stipulées payables à terme échu, semestriellement.

Toute année d'intérêts non payée à la date convenue, ou tout semestre d'annuité non payé à son échéance, porte intérêt au taux de 4,50 0/0.

Pendant toute la durée du prêt, les emprunteurs ont la faculté de se libérer par anticipation à charge d'un préavis de quinze jours et par fractions non inférieures au dixième du capital restant dû. Si le remboursement anticipé est effectué au cours du prêt à court terme, il ne donne lieu à aucune indemnité ; s'il est fait pendant la durée du prêt à long terme, il donne droit à la perception, par le Crédit Foncier, d'une indemnité égale à un semestre d'intérêts du capital remboursé.

Le contrat contient, enfin, l'affectation privilégiée de l'immeuble à réparer ou reconstruire, avec une désignation précise et l'obligation d'assurer les constructions nouvelles contre l'incendie.

(1) Nous croyons savoir qu'une loi en préparation supprimerait bientôt, pour les prêts de reconstruction, cette formalité inutile.

218. — D) Le versement des fonds et les formalités hypothécaires. — Le Crédit Foncier adresse les fonds de prêt au notaire, en même temps que la formule d'acte, à charge par ce dernier de ne les mettre à la disposition de ses clients qu'après la prise d'inscription du privilège et l'examen de la situation hypothécaire.

Cette vérification est très sommaire : en raison de la priorité de rang assurée au privilège, il n'y a pas lieu de s'inquiéter des inscriptions de privilèges ou hypothèques du droit commun, non plus que des saisies ou des transcriptions de constitutions de biens de famille. Il suffit, par conséquent, de s'assurer que l'immeuble n'a pas été aliéné par l'emprunteur avant la prise d'inscription du privilège : pour cela, le notaire lèvera un état des transcriptions et mentions des actes et jugements énoncés dans la loi du 23 mars 1855.

Il est aussi prudent de s'assurer qu'il n'existe pas d'inscription préalable du privilège prévu par la loi de financement du 12 septembre 1940, mais dans ce cas, il n'est pas certain que les conservateurs accepteraient de formaliser la deuxième inscription présentée. Ils refuseraient certainement d'accomplir la formalité s'il existait déjà une inscription au titre de la loi n° 3092.

S'il s'agit d'une ouverture de crédit du Sous-Comptoir des entrepreneurs, les fonds ne seront envoyés au notaire, après la passation de l'acte, qu'à la demande des propriétaires et après une visite des travaux faite par l'architecte du Sous-Comptoir des entrepreneurs. Il faudra, bien entendu, dans les deux cas que l'emprunteur ait justifié du commencement des travaux (art. 3, dernier paragraphe de la loi n° 3092).

Enfin, rappelons que si la reconstruction de l'immeuble est faite par une association syndicale de reconstruction, dont l'emprunteur est membre, les fonds du prêt (comme ceux de l'ouverture de crédit, le cas échéant) sont versés, à la demande du directeur de l'association, entre les mains du receveur-trésorier.

219. — E) Les affectations hypothécaires complémentaires. — Nous avons indiqué plus haut que le montant du prêt ou de l'ouverture de crédit ne pouvant dépasser la moitié de la valeur vénale des immeubles destinés à être grevés du privilège, il arrivera assez fréquemment que le sinistré ne pourra, sur la simple garantie du privilège spécial, obtenir l'avance de la totalité des dépenses devant rester à sa charge.

Dans ces conditions, le propriétaire peut offrir en gage supplémentaire des immeubles autres que celui à réparer ou à reconstruire, en vue d'obtenir un prêt plus élevé jusqu'à concurrence des dépenses laissées à sa charge, et dans la limite du coût normal de reconstruction. Mais si la totalité des sommes avancées jouissent des conditions spéciales du prêt de reconstruction, le privilège ne peut, par contre, grever que l'immeuble détruit. Les gages supplémentaires offerts et dont la valeur entrera en ligne de compte pour la détermination du montant de l'avance à consentir par le Crédit Foncier devront donc faire l'objet d'une affectation hypothécaire distincte.

La capacité des emprunteurs pour consentir une telle affectation sera celle du droit commun.

De plus, s'agissant d'un prêt par le Crédit Foncier, il est nécessaire que le premier rang hypothécaire puisse être assuré dans les conditions prévues par ses statuts. Le contrat de prêt constatera alors la retenue dans les caisses du Crédit Foncier d'une somme, en prêt différé, correspondant au supplément de prêt rendu possible par l'affectation complémentaire. Cette somme sera remise à l'emprunteur après justification de l'obtention du premier rang hypothécaire.

S'il s'agit d'une ouverture de crédit par le Sous-Comptoir le le crédit ne fonctionnera d'abord que jusqu'à concurrence du montant gagé par le privilège spécial, le surplus du crédit fonctionnera après régularisation de l'affectation complémentaire.

220. — F) La technique de la consolidation par le Crédit Foncier des ouvertures de crédit du Sous-Comptoir. — Deux solutions peuvent être envisagées pour satisfaire au désir de la loi de permettre la consolidation par le Crédit Foncier des ouvertures de crédit du Sous-Comptoir.

— Ou bien rédaction, à l'origine, d'un simple acte d'ouverture de crédit à trois ans. Puis, si le crédit n'est pas remboursé à l'expiration de ce délai, établissement d'un second contrat de prêt à long terme par le Crédit Foncier.

— Ou bien établissement, dès l'origine de l'opération, d'un seul acte contenant à la fois ouverture de crédit par le Sous-Comptoir puis prêt à long terme par le Crédit Foncier destiné à rembourser ladite ouverture de crédit.

a) La première méthode est celle qui était appliquée, sous le régime du droit commun, pour les opérations communes faites par le Crédit Foncier et le Sous-Comptoir avant le décret

du 24 mai 1938, dont nous parlerons tout à l'heure. Elle nécessite, par conséquent, deux contrats successifs et deux prises d'inscription. Cette dernière exigence ne peut être satisfaite en matière de prêts spéciaux, puisque l'article 6 de la loi n° 3092 stipule qu'une seule inscription de privilège peut être prise par immeuble sinistré. Ainsi, cette modalité, en l'état actuel de la loi, doit elle être écartée.

On s'explique mal, d'ailleurs, cette imprévoyance du législateur quand on rappelle que les deux premières lois de financement des 12 septembre et 11 octobre 1940 avaient fort opportunément complété la disposition de l'article 6 précité, par un paragraphe ainsi rédigé : « cette disposition n'est pas applicable dans le cas où la seconde inscription requise a pour objet de garantir l'emprunt amortissable contracté conformément aux dispositions de l'article 5 ci-dessus ». (Cet article 5 visait l'opération de consolidation qui nous occupe).

Cet alinéa a été supprimé lors de la rédaction de la nouvelle loi. Est-ce l'effet d'un oubli ou suppression volontaire ? Nous ne sommes pas en état de le dire, mais la conséquence est l'impossibilité de procéder par cette méthode à l'opération de consolidation.

b) Reste la deuxième méthode qui est celle actuellement pratiquée pour les « opérations conjuguées » réalisées sous le régime du droit commun par les deux établissements, depuis le décret-loi du 24 mai 1938. Ce décret-loi, qui a ajouté un alinéa à l'article 4 de la loi du 10 juin 1853, prévoit une situation analogue à celle devant laquelle nous sommes placés et s'exprime ainsi :

« Lorsque le contrat conditionnel stipule au profit du même emprunteur, en vue de la construction d'un immeuble, de la part de deux créanciers distincts, d'abord une ouverture de crédit pour une durée de trois ans au plus, puis un prêt amortissable par annuités, consenti par une société de Crédit Foncier, et destiné à rembourser ladite ouverture de crédit, après achèvement des constructions, l'hypothèque consentie pour la garantie successive de l'ouverture de crédit et du prêt amortissable peut faire l'objet d'une seule inscription ». L'hypothèque ainsi constituée profite donc successivement aux deux établissements.

Ce décret a transformé, en la simplifiant, la méthode de travail collectif du Sous-Comptoir et du Crédit Foncier et a supprimé les nombreuses difficultés qui étaient nées du défaut de

lien juridique et hypothécaire entre l'opération à court terme du Sous-Comptoir et celle de consolidation du Crédit Foncier.

Eh bien, dira-t-on, cette disposition du décret-loi de 1938 n'apporte-t-elle pas une solution toute faite et très simple à la question que pose l'unité obligatoire d'inscription du privilège de la loi de 1941 ? Cela n'est pas impossible, mais cela n'est pas non plus certain :

C'est que la mesure dont s'agit, qui a permis aux deux établissements intéressés de mettre au point des formules d'opérations conjuguées qui ont rencontré, auprès du public, un succès certain, a été prise dans des conditions assez particulières et à l'occasion d'un « train » de décrets-lois économiques tendant à favoriser la construction immobilière en France. Le rapport au Président de la République qui précède le décret est très significatif à cet égard.

Est-il, dès lors, possible d'appliquer à la législation spéciale et exceptionnelle des prêts de domages de guerre, les facilités accordées à une fin précise par le décret-loi de 1938 ? Nous penchons, personnellement, pour l'affirmative en raison des termes suffisamment larges dudit décret ; mais, dans une pareille matière, une opinion incertaine n'est pas suffisante ; d'autant que si la jurisprudence des tribunaux se prononçait plus tard en sens contraire, c'est tout le système hypothécaire de l'opération qui serait à reprendre, et toutes les inscriptions de privilèges qui, en cas de consolidation, verraient leur validité mise en doute.

Il suffirait, pour rendre l'opération juridiquement sûre, que la loi de financement contienne une référence aux dispositions du décret-loi de 1938. Nous ne doutons pas qu'une solution de ce genre soit appelée à intervenir lorsque les ouvertures de crédit à consentir par le Sous-Comptoir entreront en voie de réalisation.

Dans cette hypothèse, le passage de l'ouverture de crédit par le Sous-Comptoir au prêt de consolidation à long terme par le Crédit Foncier s'effectuera très simplement par une simple opération comptable entre les deux établissements, avec ou sans acte constatant ladite consolidation.

Conclusion

Au terme de ce travail, nous voudrions y apporter, pour conclusion, un jugement d'ensemble sur la nouvelle législation de la reconstruction. Cette appréciation est, toutefois, difficile et prématurée.

Difficile, parce que l'œuvre du législateur est entièrement neuve, originale, et parce qu'elle apparaît considérable, assez inégale et encore incomplète.

Prématurée, parce qu'une loi, comme toute création humaine, se juge d'après ses résultats. Or, on ne peut dire encore que la loi de reconstruction soit véritablement entrée dans la voie des réalisations. L'application, seule, qui en sera faite la vivifiera. Il conviendrait donc d'attendre celle-ci pour juger celle-là.

Il semble, cependant, que ne peut être vaine l'attente de ses promesses et aventurée la prophétie de ses succès.

Autant, en effet, le plagiat des erreurs passées laisse peu d'espoir pour l'avenir, autant, au contraire, une œuvre hardie et courageuse a des chances de s'épanouir lorsqu'elle aura su créer son climat et son harmonie.

A ce titre, la législation nouvelle appelle une appréciation favorable car elle a profité de l'expérience de 1919 et semble capable d'écarter les fautes qui marquèrent l'application de la loi de « réparation intégrale », grande œuvre de justice, mais dont l'exécution fut inégale à la conception (1).

Le mérite essentiel du législateur nous semble résider dans sa volonté d'imposer à la reconstruction une doctrine et une méthode qui s'inspirent directement des principes de l'urbanisme moderne. Il doit être félicité pour avoir osé confier à une

(1) Voir notamment les critiques indiquées en fin du troisième chapitre de la première partie (n° 42).

autorité nouvelle, dotée de pouvoirs très étendus, la direction générale de la reconstruction. Nous avons indiqué, déjà, pourquoi cette solution quasi dictatoriale devait être adoptée pour la solution de problèmes essentiellement techniques, à peine de courir à un échec certain (1).

Nous ne pensons pas qu'on doive lui tenir rigueur d'avoir repoussé le principe de la réparation intégrale des dommages de guerre immobiliers, parce que, si ce principe est le seul qui soit en harmonie avec l'équité, la justice et les règles générales de notre droit, l'expérience a démontré que son application rigoureuse ne pouvait être réalisée également dans tous les domaines, et que c'est un leurre de prétendre réparer ou effacer intégralement tous les dommages nés de la guerre.

On doit, par contre, le féliciter sans réserve d'avoir basé le calcul de la participation financière de l'Etat sur le coût réel des travaux de réparation et de reconstruction, à l'époque où ceux-ci pourront être entrepris, quelle que soit la charge qui doive en résulter pour l'Etat. Et la notion du « coût normal de reconstruction d'un immeuble type identique à l'immeuble détruit » est une conséquence logique et acceptable du principe d'utilité sociale sur lequel l'Etat fonde son intervention.

Enfin, la création des associations syndicales, groupant obligatoirement les propriétaires sinistrés, quelque révolutionnaire qu'elle fût, apparaissait comme seule capable d'assurer la redistribution parcellaire indispensable et la cohésion de la reconstruction.

Si les principes généraux actuellement dégagés appellent par conséquent un jugement favorable, il s'en faut malheureusement que l'adaptation des textes nouveaux aux règles traditionnelles de notre droit mérite des louanges semblables. Et c'est dans le détail de son exécution que la législation de reconstruction semble prêter à de nombreuses critiques.

Sans doute, ne faut-il pas méconnaître les difficultés immenses de l'œuvre entreprise. Son esprit même est révolutionnaire et la tâche du législateur n'en est pas moins de l'intégrer dans le cadre traditionnel des lois. Des conflits sont inévitables dans cet effort de conciliation des principes nouveaux avec

(1) Voir notamment en fin du quatrième chapitre de la première partie le n° 51.

les règles du droit commun. Une longue mise au point était nécessaire ; celle-ci est loin d'être terminée malgré les remaniements nombreux auxquels s'est déjà livré le législateur conscient des imperfections de son œuvre.

Mais il semble que certaines questions n'aient pas été étudiées, dès l'origine, avec toute l'attention qu'elles méritaient.

Il en est ainsi de toutes les procédures d'expropriation envisagées, aussi bien lorsque le commissaire à la reconstruction a le droit d'agir seul que dans les cas où il est fait appel à la commission arbitrale des décrets de 1935. C'était, semble-t-il, un domaine entre tous où il était opportun d'instaurer une procédure nouvelle, autonome et identique dans tous les cas. Il y a lieu de craindre qu'entre l'appropriation arbitraire par le commissaire et les formalités de la procédure d'expropriation devant la commission arbitrale surgissent des divergences choquantes de traitement entre les propriétaires.

Le mécanisme des transferts de propriété a été conçu en plusieurs étapes et la lecture de la loi donne une impression d'incohérence et d'imprécision qui déroutent l'examen. Les divergences d'appréciation sont trop souvent possibles et la tâche des praticiens des questions hypothécaires n'apparaît pas facile.

La situation des propriétaires incapables n'a pas été non plus résolue avec l'ampleur nécessaire.

Enfin, la question des recours et des garanties offertes aux sinistrés, que les premiers textes avaient délibérément négligée, exige encore, malgré les réformes heureuses de la loi du 7 octobre 1942, une sérieuse mise au point.

C'est en somme l'impression, d'ailleurs bien naturelle, qui se dégage de l'examen critique de la loi : une mise au point reste à faire. Et notons, à l'éloge du législateur, qu'il s'est déjà largement engagé dans la voie des réformes, notamment lorsqu'il a établi, par la loi du 7 octobre 1942, la Commission Centrale de la reconstruction, juridiction dont le rôle, s'il manque encore de précision, apparaît, dès maintenant, comme assez vaste et de nature à contre-balancer très efficacement le caractère exceptionnel des pouvoirs du commissaire à la reconstruction.

L'expérience seule, par conséquent, permettra de remédier aux imperfections et aux erreurs. Bien des articles des lois

nouvelles seront alors revus et remaniés, bien des procédures aménagées.

Le commissariat en est encore à la phase des tâtonnements. La période de reconstruction n'est qu'exceptionnellement ouverte et nombreuses sont les difficultés qui n'ont encore été ni prévues ni rencontrées. Certains organismes essentiels ne sont pas encore constitués, telles les associations syndicales de reconstruction, et la Commission Centrale de la reconstruction. D'autres n'ont pas eu l'occasion de fonctionner, telles de nombreuses associations de remembrement, et commissions spéciales.

Enfin, l'étude d'une loi n'est pas complète si elle ne peut s'étendre aux solutions de la jurisprudence ; et cette jurisprudence n'existe pas encore. La doctrine, même du commissariat n'est pas fixée sur bien des points délicats et toutes les instructions d'application prévues par les textes sont loin d'être prises. Tous ces éléments concourent à donner, à l'heure actuelle, à la législation un caractère provisoire et incertain qui interdit à la fois un jugement décisif sur l'ensemble et une opinion catégorique sur les nombreuses questions litigieuses que nous avons rencontrées au cours de notre travail. La prudence commande souvent, au commentateur des textes, d'avancer des hypothèses plutôt que d'affirmer des certitudes.

Ainsi se trouve tempérée, par une fâcheuse impression de provisoire et d'incomplet qui tient, d'ailleurs, à une nécessité inéluctable à laquelle la loi de reconstruction ne pouvait échapper complètement, l'appréciation favorable que nous avons donnée comme première conclusion à cette étude.

Une autre conclusion, qui a été dégagée par M. Solus au lendemain même de la publication des premiers textes législatifs, et qui conserve encore actuellement toute sa valeur est celle-ci : l'institution du commissariat est tout particulièrement l'expression vivante de la loi ; et il n'est pas exagéré de dire que le succès de l'œuvre de la reconstruction dépendra de son bon fonctionnement : « la législation nouvelle vaudra ce que vaudront le commissaire technique et ses services » (1).

(1) M. Solus, *Les Lois Nouvelles*, n° des 5-15 mars 1941, page 80.

Saluons, comme un gage de continuité, de cohésion et de succès, le fait que les services sont animés d'un enthousiasme novateur, et qu'au milieu de la tourmente des ministères et des sous-secrétariats d'Etat, qui balaye les uns après les autres les hommes du Gouvernement de Vichy, la personne même du commissaire à la reconstruction n'ait pas changé.

VU :

VU :

Le Président,

Le Doyen,

Signé : M. PICARD.

Signé : RIPERT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

Signé : GILBERT GIDEL.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

La situation juridique de la victime d'un dommage de guerre immobilier	13
---	-----------

CHAPITRE Ier. — La primauté de l'Etat et le sacrifice des vic- times de la guerre	15
--	----

1 ^{re} Section : La législation antérieure à 1914	15
--	----

2 ^e Section : Exposé des doctrines	19
---	----

CHAPITRE II. — Le droit individuel des sinistrés à la « ré- paration intégrale »	28
---	----

1 ^{re} Section : Le fondement rationnel du droit à répara- tion intégrale	29
---	----

2 ^e Section : Les caractères du droit à réparation inté- grale	40
--	----

CHAPITRE III. — La législation de reconstruction après la guerre 1914-1918	51
---	----

1 ^{re} Section : La loi du 17 avril 1919	52
---	----

2 ^e Section : L'application de la loi et ses aménagements ultérieurs	62
--	----

3 ^e Section : Les résultats obtenus	66
--	----

CHAPITRE IV. — L'obligation de l'Etat à la réparation des dommages en fonction de l'« utilité sociale »	74
--	----

DEUXIÈME PARTIE

Méthode et moyens techniques de la reconstruction après 1940	97
CHAPITRE I^{er}. — La situation de l'urbanisme en France à la veille de 1940	99
CHAPITRE II. — L'organisation générale de la reconstruction d'après les lois en vigueur	114
1 ^{re} Section : Distinction entre la « réparation » et la « reconstruction »	115
2 ^e Section : Les organes administratifs	133
3 ^e Section : Le rôle de l'Etat, du propriétaire sinistré et de l'architecte dans l'œuvre de reconstruction	145
CHAPITRE III. — Les étapes techniques de la reconstruction et les associations syndicales	173
1 ^{re} Section : Les opérations préliminaires à la reconstruction	173
2 ^e Section : L'établissement du projet d'aménagement et d'urbanisme	177
3 ^e Section : L'exécution des plans d'aménagement	183
4 ^e Section : La redistribution parcellaire et le remembrement par les associations syndicales	187
5 ^e Section : La reconstruction des immeubles et les associations syndicales de reconstruction	202

TROISIÈME PARTIE

L'organisation juridique et financière de la reconstruction	211
CHAPITRE I^{er}. — Les personnes	213
1 ^{re} Section : Les incapables	215
2 ^e Section : La représentation des propriétaires non présents ou négligents	232
3 ^e Section : La gestion des droits des propriétaires, membres d'une association syndicale	242

CHAPITRE II. — La fixation et le montant du concours financier de l'Etat	246
1 ^{re} Section : La participation financière de l'Etat en cas de destruction totale	248
2 ^e Section : La participation en cas de destruction partielle	260
3 ^e Section : Variations du montant de la participation.	269
4 ^e Section : La subvention de l'Etat en cas de non reconstruction	275
5 ^e Section : Les autres formes de l'aide de l'Etat	277
CHAPITRE III. — Les opérations financières et les modalités de paiement	282
1 ^{re} Section : Le financement de la reconstruction par le Crédit National	282
2 ^e Section : Les époques de versement des sommes dues par l'Etat	287
3 ^e Section : Les opérations financières accessoires de la reconstruction	294
CHAPITRE IV. — Les garanties des sinistrés et des tiers	306
1 ^{re} Section : Les procédures de mise en œuvre de la loi.	307
2 ^e Section : Les juridictions et les recours	319
3 ^e Section : La reconstruction et les droits des tiers	329
CHAPITRE V. — Les emprunts de reconstruction	343
1 ^{re} Section : Les caractéristiques générales des prêts	344
2 ^e Section : La capacité des emprunteurs.	357
3 ^e Section : Les garanties du prêteur	364
4 ^e Section : Les droits des tiers	371
5 ^e Section : Les conventions financières passées entre l'Etat, le Crédit Foncier de France et le Sous-Comptoir des entrepreneurs	385
6 ^e Section : La réalisation technique des prêts du Crédit Foncier et des ouvertures de crédit du Sous-Comptoir des entrepreneurs	399
CONCLUSION	411

